

ПРИНЦИПЫ И АЛЬТЕРНАТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов правового регулирования лоббизма. Автор выделяет важнейшие положения и анализирует основные альтернативные подходы правового регулирования лоббизма. В статье отмечаются доминирующие тенденции в регулировании лоббистской деятельности и приводятся рекомендации относительно его наилучших форм.

Ключевые слова: лоббизм, представительство интересов, правовое регулирование лоббизма, транспарентность, честность, эффективность, демократия.

Лоббизм занял очень важное место в современных демократических обществах. Многие социальные субъекты — коммерческие корпорации, торговые ассоциации, профессиональные союзы, гражданские объединения, исследовательские организации, университеты, церкви и др. — регулярно прибегают к лоббизму для отстаивания своих интересов. Демократическая система правления основывается на поддержании постоянного диалога между гражданским обществом и государством. Адекватное донесение до органов власти интересов различных социальных групп является фундаментальной предпосылкой для выработки эффективных политических решений. И в условиях кризиса политических партий роль лоббизма в качестве посредника между гражданским обществом и государством приобретает все большее значение. В связи с этим особую актуальность получает рассмотрение вопросов правового регулирования лоббизма.

Традиционно правовое обоснование лоббистской деятельности возводится к одному из фундаментальных принципов демократического устройства — праву подачи петиций в органы государственной власти. Подобная норма существует в конституционных актах практически всех демократических стран. В Великобритании это положение Билля о правах (1689), указывающее, что «обращение с петициями к Королю есть право подданных, и потому всякое задержание и преследование за такие петиции незаконно» (Конституционные акты Великобритании..., 2000, с. 18), в США — первая поправка к Конституции (1791), гарантирующая право «обращаться к правительству с просьбами о прекращении злоупотреблений» (Конституционные акты США..., 2000, с. 197), в Германии — 17-я статья Основного закона (1949), устанавливающая, что «каждый имеет право индивидуально или совместно с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства» (Основной закон ФРГ..., 2000, с. 113).

Легитимность лоббистской деятельности в силу столь прочной конституционно-правовой базы не вызывает сомнений. Лоббизм в демократических стра-

нах не предполагает наличия особых разрешительных норм и не требует дополнительного законодательного регулирования. Однако по мере усложнения процессов формирования государственной политики и развития лоббистских практик выявляются некоторые так или иначе связанные с лоббизмом дисфункции: закулисный характер принятия политических решений, торговля влиянием, неравновесность представительства интересов, сращивание власти и бизнеса, клиентелистские отношения, коррупция, фаворитизм и т. д. Обозначенные проблемы и актуализируют вопрос о целесообразности подробной законодательной регламентации лоббизма.

Эксперт Организации экономического сотрудничества и развития Я. Берток отмечает в связи с этим, что «когда общественность обеспокоена честностью принятия политических решений, меры по обеспечению прозрачности и подотчетности — например, повышение открытости в процессах формирования политики, регистрация лоббистов и регулярное раскрытие информации о лоббистской деятельности — становятся необходимыми для реализации, в соответствии с законодательством о свободе информации, права знать о том, кто пытается влиять на политические решения» (Bertók, 2008, p. 18).

Сенатор США К. Левин, признавая значимость лоббизма в качестве института демократического управления, в то же время указывает, «что общественность имеет право и обязана знать, кто, от кого и в каком размере получает денежные суммы, чтобы способствовать принятию решений по тем или иным вопросам. Эта информация обеспечивает подотчетность правительственных служащих, а общественность получает реалистическую картину характера и масштабов влияния, оказываемого на правительство. Открытость лоббирования сокращает возможности закулисного манипулирования и демонстрирует силы, участвующие в принятии политических решений» (Вопросы демократии..., 1998, с. 8–9). Ирландская исследовательница М. Маллоун пишет по этому поводу: «В тех государствах, где неформальные практики и традиции продолжают преобладать, вопрос более формального регулирования лоббистов довлеет над политической повесткой дня. Совершенно типично, что политические скандалы, становясь достоянием общественности, выдвигают на первый план чрезмерное влияние определенных групп интересов на лиц, принимающих политические решения. В этой связи имеется большое общественное и политическое давление в пользу усиления формального регулирования. И это не всегда вызывает сопротивление у лоббистов. Есть основания полагать, что некоторые лоббисты готовы приветствовать больший контроль для того, чтобы отделать себя от тех, чьими стараниями лоббизм снискал дурную славу» (Malone, 2004, p. 23).

В целом можно констатировать, что правовое регулирование направлено не столько на разрешение или легализацию лоббизма, который и без того имеет конституционно-правовое закрепление в демократических странах, сколько на упорядочение лоббистской деятельности, придание ей цивилизованных форм. Более того, речь скорее идет даже о поддержании фундаментальных принципов демократии: открытости в принятии властных решений, свободной, равной и честной конкуренции социальных интересов в политическом процессе, пре-

сечении разного рода злоупотреблений. Р. Чари, Дж. Хоган и Г. Мерфи отмечают в этом контексте, что роль правового регулирования лоббизма состоит «в осведомлении общества о том, какие интересы стоят за конкретными предложениями и за связями лоббистов с политическими акторами. Это позволяет более тщательно исследовать разработку политики и улучшить представления о том, как функционируют политическая система и политические акторы в ней. Без такого наблюдения избирателям трудно судить, насколько их представитель при разработке политики заботится об общественных интересах или, наоборот, насколько он соглашается с превалянием в проводимой политике лоббистских интересов» (Чари, 2011, с. 20).

Правовое регулирование лоббизма затрагивает тем самым не только и не столько лоббистскую деятельность, сколько всю сферу формирования государственной политики. Такое регулирование нацелено на поддержание демократичности политического процесса. Оно призвано способствовать воплощению в жизнь демократических принципов конкуренции в принятии политических решений, обеспечивать прозрачность политического процесса и эффективный диалог между государством и обществом посредством создания предпосылок для действенного участия граждан в процессах выработки государственной политики.

А. Просс выделяет три основополагающих принципа правового регулирования лоббизма (Pross, 2007, р. 8–10):

- *транспарентность* — раскрытие того, каким образом принимаются политические решения; общественность следует информировать о результатах лоббирования органов государственной власти, чтобы все имели возможность принять необходимые меры предосторожности для защиты своих интересов;
- *честность* — обеспечение равного доступа к правительству и недопущение всех форм коррупции; в демократических странах уважение к государственным институтам зависит от уверенности граждан, что правительство действительно им служит, а не является частной собственностью тех, кто может заплатить;
- *эффективность* — отсутствие препятствий на пути движению потоков информации; коммуникация представляет собой сущность формирования государственной политики, осведомленные граждане должны иметь возможность обращаться со своими предложениями к органам государственной власти.

Подобные принципы признаются во всех демократических странах. Однако особенности их реализации существенно отличаются в различных политических системах. И данные отличия усиливаются вследствие того, что лоббизм регулируется большим количеством разноплановых норм. Это и нормы, непосредственно посвященные лоббизму, и те, которые затрагивают лоббистскую деятельность косвенно, регламентируя порядок функционирования органов государственной власти, поведение должностных лиц, правила оказания финансовой поддержки политическим акторам и многие другие вопросы. Вместе с тем можно выделить наиболее важные альтернативы с точки зрения определения параметров правового регулирования лоббизма. Эти альтернативы демонстрируют типические подходы к законодательной организации отдельных сторон лоббистской деятельности.

Первая альтернатива такого рода связана с выбором между американской и европейской моделями регулирования лоббистской деятельности. Американская модель предполагает наличие профильного закона о лоббизме. Этот закон устанавливает обязательную регистрацию лоббистов и определяет основные стороны лоббистской деятельности. Лоббистам предоставляются относительно свободные и равные условия по взаимодействию с органами государственной власти. Такая модель существует в США, Канаде, Австралии, Израиле, Польше, Венгрии и некоторых других странах. Европейская модель подразумевает учреждение специальных консультативных институтов участвуя в них, представители различных социальных интересов получают возможность влиять на принятие политических решений. Для этой модели характерно отсутствие профильного закона о лоббизме. Лоббистская деятельность регламентируется рядом правовых актов, определяющих отдельные вопросы взаимодействия лоббистов с государством: правила регистрации лоббистов, порядок их доступа в органы власти и пр. Такая модель присутствует в Германии, Франции, институтах ЕС и большинстве стран Западной Европы.

Указанные модели отражают несхожий исторический и социально-политический опыт избравших их стран. Американская модель ориентируется на плюралистическую, а европейская — на корпоративистскую традиции отношений групп интересов и государства. Принятие этих моделей влечет за собой установление качественно различных систем правового регулирования лоббизма. При американской модели в центре внимания находится регулирование деятельности профессиональных лоббистов. При европейской модели акцент делается на регламентации представительства групповых интересов при органах государственной власти. Соответственно проистекающие из данных моделей совокупности затрагивающих лоббизм законодательных норм существенно различаются между собой.

Вместе с тем, несмотря на фундаментальные отличия, в последнее время наметились тенденции к сближению между американской и европейской моделями правового регулирования лоббизма. В некоторых странах с европейским типом регулирования вводятся системы добровольной регистрации лоббистов. Более того, глобализация и вызванное ею постоянное увеличение значимости транснациональных компаний, сориентированных по большей части на плюралистический подход к построению политико-экономических отношений, заставляет задумываться об установлении в традиционно корпоративистских странах наряду со специфическим групповым представительством интересов полноценного лоббистского законодательства американского образца. Не исключаются и сценарии усиления роли корпоративистских механизмов в странах с американской моделью правового регулирования лоббизма.

Вторая альтернатива законодательной организации лоббизма заключается в определении лоббистов и лоббистской деятельности. Дефиниции этих понятий тесно связаны между собой и проистекают одно из другого. Именно законодательная фиксация того, что представляет собой лоббизм и кого следует считать лоббистами, закладывает основы дальнейшей конструкции правового регулирования лоббистской деятельности.

Лоббизм может определяться и очень широко — как представительство интересов, влияние на органы государственной власти, и достаточно узко — как профессиональная деятельность по отстаиванию интересов третьих сторон за денежное или иное вознаграждение. Первое понимание имеет всеохватывающий характер, обозначая в качестве лоббистов очень большое число людей. Второе — ориентировано исключительно на профессиональных лоббистов и выводит за рамки регулирования широкий круг лиц, активно занимающихся лоббированием: руководителей ассоциаций и профессиональных союзов, менеджеров крупных корпораций, владельцев бизнеса и т. д.

В странах с американской моделью регулирования утвердилось узкое понимание лоббизма. Например, в США лоббистом признается «физическое лицо, которое является штатным служащим клиента или которое нанято клиентом за денежное либо иное вознаграждение, оказывающее клиенту услуги, включающие более чем один лоббистский контакт, кроме лица, лоббистская деятельность которого занимает менее 20% времени, затрачиваемого в течение полугодия на оказание лоббистских услуг данному клиенту» (Lobbying Disclosure Act..., 1997, р. 695). Это определение детализировано и рассчитано исключительно на профессиональных лоббистов.

Не менее детализировано в таких системах и определение лоббистской деятельности. В США, в частности, она представляется как лоббистские контакты и усилия в поддержку таких контактов, включая подготовку и планирование этой деятельности, исследования и другую вспомогательную работу, которые предназначены в момент их осуществления для использования в контактах, а также координацию с лоббистской деятельностью других субъектов. Причем само понятие «лоббистский контакт» раскрывается на трех страницах соответствующего закона как устное или письменное сообщение, адресованное от имени клиента определенному кругу должностных лиц относительно: разработки, изменения или принятия федерального законодательства, федеральных административных актов, регулирующих установлений, исполнительных приказов и любых других программ, политики или позиции правительства США; управления федеральными программами, включая управление федеральными контрактами, ссудами, дотациями, разрешениями или лицензиями; назначения на должности, требующие утверждения сенатом, и некоторые другие вопросы (Lobbying Disclosure Act..., 1997, р. 692–694).

Принципиально иная ситуация в странах с европейской моделью регулирования лоббизма. Там лоббизм и лоббисты определяются очень широко. Например, в органах власти Европейского союза лоббистами признаются лица и организации, деятельность которых имеет целью прямое или косвенное влияние на разработку и реализацию политики и процесс принятия решений в институтах ЕС, вне зависимости от используемых каналов и средств коммуникации, включая такие формы влияния, как воздействие через аутсорсинг, средства массовой информации, профессиональных посредников, аналитические центры, форумы, рекламные и грасрутс кампании (Agreement between..., 2011, р. 30).

Важным инструментом идентификации лоббистов и лоббистской деятельности как в странах с американским, так и в странах с европейским типом

регулирования служат нормы, исключаящие из данных категорий определенных лиц и виды активности. В Канаде, например, положения закона «О лоббизме» не распространяются на людей, должностные обязанности которых связаны с влиянием на процессы принятия политических решений: членов законодательных собраний провинций и их сотрудников, работников исполнительных органов власти провинций, членов и сотрудников муниципальных органов власти, дипломатов и т. д. (Lobbying Act..., <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>) В органах власти ЕС в качестве лоббизма, например, не рассматривается деятельность, связанная с предоставлением защиты в судах, действия, осуществляемые в ответ на прямые запросы институтов ЕС и т. п. (Agreement between..., 2011, p. 30)

В целом четкое и последовательное определение лоббизма и лоббистов является важнейшей предпосылкой для эффективного регулирования сферы представительства интересов и обеспечения прозрачности политического процесса. Специалисты ОЭСР в связи с этим отмечают, что определения лоббизма и лоббистов должны быть сильными, всеохватывающими и достаточно ясными, чтобы избежать неправильного толкования и предотвратить возможные лазейки. При обозначении сферы лоббистской деятельности необходимо сбалансировать разнообразие типов лоббистов, их возможностей и ресурсов с мерами по повышению прозрачности. Правила и принципы в первую очередь должны быть адресованы тем, кому оплачивается лоббистская деятельность, т. е. лоббистам-консультантам и внутренним лоббистам. Тем не менее определение лоббистской деятельности следует также рассматривать более широко и включать в него вопросы обеспечения равных условий для групп интересов, представляющих как бизнес, так и некоммерческие организации, целью которых выступает влияние на политические решения. Определение также должно четко указывать типы связей с должностными лицами государства, которые не считаются лоббизмом (Recommendations of the Council..., <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%2025>).

Третья альтернатива правового регулирования лоббизма обусловлена особенностями регистрации и требованиями к подаче информации. Прежде всего, регистрация лоббистов может быть обязательной или добровольной. В странах с американской моделью регулирования регистрация лоббистов является обязательной. Все лица, которые подпадают под категорию лоббистов, согласно соответствующему закону, должны регистрироваться в уполномоченных структурах органов государственной власти. В странах с европейской моделью регулирования регистрация лоббистов, напротив, как правило, добровольная. В таких странах действует принцип «самоидентификации через получение стимулов». Лоббистов заинтересовывают в прохождении регистрации предоставлением некоторых благ. Зарегистрированные лоббисты могут получить возможность участвовать в работе консультативных советов при парламенте или беспрепятственно проходить в здания органов государственной власти. Например, во Франции внесенные в реестр лоббисты получают доступ в здание Бурбонского дворца, в котором заседает Национальная ассамблея (Représentants d'intérêts..., http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repres_interet_menupresident).

Регистрация подразумевает раскрытие лоббистами определенной информации о себе и своей деятельности. И в этом вопросе тоже проявляются альтернативы правового регулирования лоббизма. Речь идет прежде всего об объеме и сроках предоставления соответствующей информации. Возможно установление требований по раскрытию большего или меньшего объема информации. При этом периоды подачи лоббистских отчетов могут быть более или менее длительными. В странах с европейской моделью регулирования лоббистам необходимо передавать меньше сведений, и общие правила в этих вопросах относительно либеральны. В странах с американской моделью регулирования требования к предоставлению лоббистской информации намного жестче. Например, в США действует крайне сложная и детализированная система раскрытия информации, включающая в себя обязательное предоставление исчерпывающих данных о самом лоббисте, его сотрудниках, клиентах, расходах, контактах, вопросах, которые затрагивались в ходе лоббирования и многом другом (Lobbying Disclosure Act..., 1997, р. 696–698). В настоящее время имеет место тенденция к расширению объема требований по раскрытию лоббистской деятельности как в странах с американским, так и в странах с европейским типом правового регулирования лоббизма.

Четвертая альтернатива правового регулирования лоббизма состоит в возможности установления различающихся санкций за нарушение относящихся к лоббизму норм законодательства. Такие санкции могут быть как весьма существенными, так и относительно легкими. В одних странах за несоблюдение лоббистского законодательства предусмотрены крупные штрафы и тюремное заключение (США, Канада). В других странах максимальное наказание ограничивается исключением лоббистов из реестра, с потерей последними преимуществ профессионального статуса (Франция, ЕС). В течение длительного времени санкции не представляли собой значимой части лоббистского регулирования. Условия их использования были недостаточно четко определены, а сами санкции применялись очень редко. Однако в последнее время ситуация меняется. Значение наказаний в лоббистском законодательстве увеличивается. Санкции дорабатываются, систематизируются, постепенно ужесточаются, появляется регулярная практика их применения.

Пятая альтернатива правового регулирования лоббизма связана с организацией исполнения профильных законодательных норм, посвященных лоббистской деятельности. Эта альтернатива включает в себя несколько важных аспектов. Изначально возникает вопрос о субъекте, который будет претворять положения лоббистского законодательства в жизнь. Такая работа может быть поручена отдельному должностному лицу, в качестве основного вида занятий или дополнительных обязанностей. Примерами таких чиновников выступают клерк палаты представителей и секретарь сената в США. Или для реализации соответствующих функций могут учреждаться отдельные бюрократические структуры. Например, в Канаде при парламенте действует офис комиссара по лоббизму.

В настоящее время явно наметилась тенденция организационного развития сферы регулирования лоббизма. Эти функции приобретают все большее значение. Во многих странах при органах государственной власти появляются

специализированные подразделения, работа которых посвящена регистрации лоббистов и контролю над их деятельностью. Значение таких структур по сравнению с другими административными органами постепенно возрастает, а возглавляющие их должностные лица наделяются высоким политико-правовым статусом.

Объем полномочий соответствующих структур и должностных лиц также представляет собой дискуссионный вопрос. Эти полномочия могут быть и очень широкими, и предельно узкими. В некоторых случаях, в особенности при добровольной регистрации лоббистов, речь идет исключительно о техническом ведении реестра. В других случаях должностные лица, отвечающие за администрирование лоббистской деятельности, обладают весьма серьезными полномочиями, включая, например, право осуществлять предварительное расследование в отношении лоббистов, предположительно нарушающих закон. Однако, несмотря на разнообразие вариантов, общая тенденция состоит в расширении полномочий должностных лиц и бюрократических структур, которые призваны реализовывать касающиеся лоббизма правовые нормы.

Исполнение законодательных норм, посвященных лоббизму, связано с большим количеством административных процедур: регистрацией лоббистов, сбором, систематизацией, хранением и обнародованием представляемой лоббистами отчетной информации и т.п. Вся эта работа может осуществляться как в традиционной бумажной форме, так и с использованием новейших цифровых и коммуникационных технологий. В настоящее время идет постепенное законодательное закрепление перевода всех этих действий на электронный документооборот, с возможностью осуществления предписанных процедур через Интернет и с последующим размещением там максимально полной информации о лоббистах и лоббистской деятельности. Подобное положение способствует как повышению эффективности регулирования лоббизма, так и усилению прозрачности представительства интересов в политической сфере.

Наконец, функционирование связанных с исполнением лоббистского законодательства систем требует определенного финансирования. Такое финансирование может быть почерпнуто из двух источников: средств государственного бюджета и регистрационных взносов лоббистов. Если ранее все расходы по этим вопросам брало на себя исключительно государство, то в последнее время все большую популярность приобретает идея взимания с лоббистов определенной платы за исполнение предписанных законом процедур. Общая тенденция заключается в том, что реализация посвященного лоббизму законодательства будет оплачиваться в определенной пропорции как государством, так и самими лоббистами.

Описанные выше пять альтернатив касаются базовых норм лоббистского законодательства. Вместе с тем имеются и другие параметры правового регулирования, которые хотя и не являются профильными для лоббизма, но в значительной степени определяют характер лоббистской деятельности. Это прежде всего альтернативы, связанные с регламентацией финансирования политического процесса, а также установлением правил поведения для должностных лиц.

Деньги, что вполне естественно, выступают важным ресурсом в политике.

Группы интересов и лоббисты часто прибегают к денежным средствам в качестве инструмента политического давления. Однако во всех цивилизованных странах существуют правовые нормы, которые ограничивают возможности конвертации денег в политическое влияние. Целью таких норм является создание условий, при которых обладающие большими состояниями люди и организации не могли бы манипулировать системой принятия политических решений. Например, в США закон «О федеральных избирательных кампаниях» (1971) запрещает корпорациям и профсоюзам осуществлять прямые взносы из собственных средств кандидатам на федеральные выборные должности и предписывает создавать в этих целях специальные самостоятельные фонды для сбора добровольных взносов и их последующего использования на финансирование избирательных кампаний, которые получили общее название «комитеты политического действия». При этом размер взносов со стороны указанных комитетов законодательно ограничен (Federal Election Campaign..., 2008).

Немаловажное значение для лоббистов имеют и установленные законом правила поведения должностных лиц. В некоторых случаях подобные нормы напрямую ограничивают лоббистскую деятельность. Например, Кодекс поведения членов Европейского парламента запрещает депутатам вступать в соглашения относительно действий или голосования в интересах юридических или физических лиц, которые ставят под угрозу их законодательно гарантированную свободу голосования, а также запрашивать, принимать или получать прямую или косвенную финансовую выгоду или другое вознаграждение в обмен на влияние, голосование, внесение законопроектов, ходатайств, заявлений или вопросов на обсуждение в парламент или любой из его комитетов (Code of Conduct..., 2013, p. 124).

Во Франции Регламент национальной ассамблеи предписывает, что депутат не должен использовать свое положение или позволять, чтобы его использовали, в любом финансовом, промышленном или коммерческом предприятии, или в профессиональной или другой деятельности, или использовать свое звание для любой другой цели помимо исполнения своего парламентского мандата. Этот же документ указывает, что депутат не может быть членом любой частной, местной или профессиональной ассоциации или группы интересов или брать на себя любые обязательства относительно собственной парламентской деятельности, если такое членство или обязательство подразумевает, что он соглашается связать себя принудительными инструкциями (Règlement de l'Assemblée Nationale..., <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>).

Правила поведения часто пресекают ситуации, связанные с конфликтом интересов и коррупцией. В частности, Регламент сената США запрещает членам палаты, должностным лицам и служащим использовать свое положение для содействия или поддержки в разработке и принятии законодательства, основной целью которого является их финансовое благополучие, финансовое благополучие их семей либо финансовое благополучие ограниченного круга лиц или предприятий, к которым принадлежат они, их семьи, либо контролируемые ими или членами их семей предприятия (Rules of the Senate..., <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>).

Серьезные ограничения накладываются и на получение подарков должностными лицами. Например, Регламент палаты представителей США запрещает членам, делегатам, комиссарам-резидентам, чиновникам и служащим палаты представителей принимать подарки, оценочная стоимость которых превышает 50 долл., а также подарки общей стоимостью более 100 долл. от одного источника в течение календарного года (The Rules of the House..., 2011, p. 41). Аналогичные требования распространяются на членов, чиновников и сотрудников сената США. Кодекс поведения членов Европейского парламента указывает, что депутаты должны воздерживаться от принятия подарков, предположительная ценность которых составляет больше 150 евро (Code of Conduct..., 2013, p. 126).

Помимо прочего, правила поведения должностных лиц налагают определенные ограничения на практику «вращающихся дверей», суть которой заключается в перманентном переходе людей из политико-административной сферы в коммерческую и обратно, что создает опасности ненадлежащего влияния и сращивания политической власти с экономическими интересами. Регулирование заключается в установлении так называемого «срока остывания», т.е. временного периода, в течение которого должностные лица не могут выступать лоббистами по отношению к тем государственным органам, в которых они прежде работали. В США, например, для представителей высшего руководящего состава исполнительной власти и сенаторов такой срок составляет 2 года, а для членов палаты представителей — 1 год. Существуют и иные ограничения, связанные с использованием полномочий, конфиденциальной информацией, последующим трудоустройством и пр. В законе США о «Честном лидерстве и открытом правительстве» (2007) присутствует отдельный раздел с поправками, ужесточающими требования к должностным лицам в этих вопросах (Honest Leadership..., 2007, p. 736–741).

На основе всего вышесказанного можно констатировать, что правовое регулирование лоббизма включает в себя множество различных аспектов. Вместе с тем это единая система. И все нормы, регулирующие лоббизм, нацелены на решение тождественных задач: поддержание демократического политического процесса и принятие оптимальных с точки зрения согласования различных социальных интересов политических решений.

Существуют общие факторы, определяющие успешность правового регулирования лоббизма. К. Кумс по этому поводу отмечает, что эффективности систем правового регулирования лоббизма можно добиться при соблюдении ряда условий: необходимо следить за тем, чтобы система была направлена на достижение предписанных ей целей и обладала определенной гибкостью, т.е. не препятствовала деловым кругам и общественным группам поддерживать связь с органами государственной власти; следует стремиться обеспечивать соответствие степени влияния различных лобби их действительному социальному и экономическому весу в текущий момент, а также учитывать их вероятные изменения в ближайшем и отдаленном будущем; необходимо избегать того, чтобы система существовала как «вещь-для-себя» и тем самым создавала административные трудности; надлежит сосредоточить внимание на решении

реальных и предвидении будущих проблем; следует осуществлять постоянный контроль за тем, насколько адекватно принятые в системе правила отражают постоянно изменяющиеся реалии лоббистской деятельности; нужно следить за тем, чтобы законы, составляющие основу системы регулирования лоббизма, полностью соответствовали друг другу и провозглашенным в Конституции правам и свободам; важно добиваться, чтобы система регулирования лоббизма не повлекла за собой неоправданные административные расходы, покрываемые как за счет налогоплательщиков, так и самими лоббистами, а также того, чтобы санкции за нарушение законодательства о лоббизме соответствовали степени проступка (Кумс, 1994, с. 38).

Основные рекомендации относительно наилучших форм регламентации лоббирования можно свести к нескольким моментам. Правовое регулирование лоббизма должно поддерживать баланс между стимулами и санкциями. Следует создавать такую систему, при которой лоббисты будут заинтересованы в регулировании, где нарушения скорее предупреждаются, нежели преследуются, а исполнение закона связано не с принуждением, а с добровольными действиями подчиненных ему субъектов. И, конечно же, лоббистское законодательство не должно возводить барьеры между органами государственной власти и обществом, препятствуя осуществлению фундаментальных политических прав граждан; его цель — конституировать и поддерживать лоббизм как важный демократический институт общественно-политического взаимодействия.

Таким образом, правовое регулирование лоббизма имеет очень большое значение для современных демократий. Оно исходит из права на подачу петиций и направлено на преодоление дисфункций политического представительства, упорядочение лоббистской деятельности и придание ей цивилизованных форм. Лоббистское законодательство призвано обеспечивать прозрачность политического процесса, честную конкуренцию субъектов давления и эффективный диалог между обществом и властью. Американская модель правового регулирования лоббизма подразумевает наличие профильного закона о лоббизме, который устанавливает обязательную регистрацию лоббистов и определяет основные стороны лоббистской деятельности, предоставляя свободные и равные условия взаимодействия с органами государственной власти. Европейская модель правового регулирования лоббизма предполагает учреждение специальных консультативных структур, участвуя в работе которых представители социальных интересов получают возможность влиять на принятие политических решений. Альтернативы правового регулирования лоббистской деятельности связаны с выбором модели регулирования, определением лоббизма и лоббистов, требованиями к регистрации и подаче информации, порядком исполнения лоббистского законодательства и санкциями за его нарушение, правилами финансирования политического процесса и нормами поведения должностных лиц. Положения лоббистского законодательства должны поддерживать баланс между стимулами и санкциями, гармонизировать между собой и с местными политико-правовыми условиями и способствовать реализации демократического процесса формирования государственной политики.

Литература

Вопросы демократии. Лоббирование в Америке. 1998. Июнь. Т.3, № 2. 42 с. (Issues of Democracy. Lobbying in America. 1998. June. Vol.3, N 2. 42 p.)

Конституционные акты Великобритании // Конституции зарубежных стран: сб. М.: Юрлитинформ, 2000. С.8–32 (Constitutional Acts of the UK // The Constitutions of the Countries: collection. М.: Yurlitinform, 2000. P.8–32).

Конституционные акты Соединенных Штатов Америки // Конституции зарубежных стран: сб. М.: Юрлитинформ, 2000. С.181–203 (Constitutional acts of the USA // The Constitutions of the Countries: collection. М.: Yurlitinform, 2000. P.181–203).

Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С.34–39 (*Kums K.* Lobbying and its Regulation: British Expert Advice // Business and Politics. 1994. N 1. P.34–39).

Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных стран: сб. М.: Юрлитинформ, 2000. С.109–143 (The Basic Law of the Federal Republic of Germany // The Constitutions of the Countries: collection. М.: Yurlitinform, 2000. P.109–143).

Чари Р., Хоган Дж., Мерфи Г. Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011. 240 с. (Chari R., Hogan J., Murphy G. Regulating Lobbying: A Global Comparison. М.: Center for the Study of Interaction between Business and Government, 2011. 240 p.)

Agreement between the European Parliament and the European Commission on the Establishment of a Transparency Register for Organisations and Self-Employed Individuals Engaged in EU Policy-Making and Policy Implementation // Official Journal of the European Union. 2011. N L 191. P.29–38.

Bertók J. Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Paris: OECD, 2008. 158 p.

Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflicts of Interest // Rules of Procedure. Strasbourg: European Parliament, 2013. P.124–127.

Federal Election Campaign Act. Compiled by the Federal Election Commission. Washington: The Federal Election Commission, 2008. 230 p.

Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // United States Statutes at Large. Vol. 121, part I: Public Law. 2007. Washington: United States Government Printing Office, 2009. P.735–776.

Lobbying Act // Justice Laws Website // <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/> (accessed date: 27.12.2014).

Lobbying Disclosure Act of 1995 // United States Statutes at Large. 1996. Vol. 109. Part I: Public Law. Washington: United States Government Printing Office, 1997. P.691–706.

Malone M. Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices. Dublin: Institute of Public Administration, 2004. 28 p.

Pross A. Lobbying: Models for Regulation. Paris: OECD, 2007. 53 p.

Recommendations of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD (18 February 2010) // Decisions, Recommendations and other Instruments of the Organisation for Economic Co-Operation and Development // <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250> (accessed date: 27.12.2014).

Règlement de l'Assemblée Nationale // <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp> (accessed date: 25.12.2014).

Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale // http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interetmenupresident (accessed date: 25.12.2014).

Rules of the Senate // <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome> (accessed date: 21.12.2014).

The Rules of the House of Representatives. 112th Congress. January 5, 2011. Washington: the House of Representatives, 2011. 53 p.