

INTERNATIONAL STANDARDS OF LOBBYING: RESEARCH AND SOLUTIONS

G. S. Mambetaliyeva

Diplomatic Academy is MFA of KR, Bishkek, Kyrgyzstan

Key words: lobbying, lobbying activities, lobbying regulation, international standards of lobbying, European Union, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Abstract. The article analyzes the attempts of international regulation of the activities of professional lobbyists on the example of the European Union and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

УДК 327.3(575.2)(04)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ЛОББИЗМА: ПОИСКИ И РЕШЕНИЯ

Г. С. Мамбеталиева

Дипломатическая Академия МИД КР, Бишкек, Кыргызстан

Ключевые слова: лоббизм, лоббистская деятельность, регулирование лоббизма, международные стандарты лоббизма, Евросоюз, Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР).

Аннотация. В статье анализируются попытки международного регулирования деятельности профессиональных лоббистов на примере Евросоюза и Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР).

В наши дни понятия «лоббизм», «лоббист» и другие однокоренные термины, несмотря на отсутствие между различными акторами консенсуса по поводу их дефиниции, что отмечалось в материалах «Глобального форума по публичному управлению, саморегулированию и регулированию лоббизма» [1], получили широкое хождение в публицистике, политологии, общественно-политической, социально-экономической и культурной жизни десятков стран мира. Перед нами повсеместное, общепланетарное признание некоего феномена, смысл, цель и предназначение которого для многих людей, прежде всего рядовых обывателей, остаются загадкой, «вещью в себе». А между тем, лоббизм – это глобальная практика, многомиллиардный бизнес. Например, в 2010 г. только на федеральном уровне США услуги лоббистов обошлись в 3,5 млрд долларов. В этот бизнес вовлечены множество людей [2].

Лоббистская деятельность уже не один год является элементом функционирования развитых демократических государств, транслирует и зачастую реализует через различные легитимные каналы (парламент, исполнительную власть, средства массовой информации и т.д.) специфические запросы и интересы различных акторов, включая промышленные корпорации, профсоюзы, профессиональные ассоциации, женские организации, региональные и муниципальные органы власти и управления, потребительские общества, объединения горожан и даже правительства. Лоббисты выполняют важную функцию в демократическом управлении. Они обеспечивают полезную информацию и консультируют правительственных чиновников по различным вопросам. В то же время «...легальные технологии лоббистов поддерживают обратную связь между обществом и властью, приводят в цивилизованные рамки систему функционального представительства интересов в органах государственной власти» [3].

Годами лоббистская деятельность в странах мира осуществлялась, образно говоря, по их разумению и пониманию. Каждая политика самостоятельно устанавливала «правила игры» для участников процесса лоббирования: лоббистов, клиентов, парламентариев, других лиц и организаций. Некоторые страны, например, США намного раньше других прибегли к практике лоббизма, а позже и прописали свои «правила игры».

Неумолимый процесс глобализации, расширение взаимодействия государств, неправительственных организаций, в том числе в сфере демократии, парламентской деятельности (например, межпарламентские связи, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея СНГ и т.д.), крупные межгосударственные инвестиционные проекты в различных регионах и странах мира потребовали гармонизации правового регулирования лоббистской деятельности, введения некоторых международных принципов. К сожалению, эта задача удовлетворительно еще не решена. *Тем не менее, сегодня можно говорить о международных стандартах лоббистской деятельности, хотя они весьма ограничены и носят рекомендательный характер* [4].

Одной из первых международных попыток очертить круг важных проблем лоббизма были дискуссии в Межпарламентском Союзе (МПС) – крупнейшей организации, объединяющей парламентариев из более чем 100 стран мира. Эта организация, как известно, содействует личным контактам между парламентариями различных стран, объединяет их в интересах обеспечения полного участия своих государств в развитии института представительства, содействует международному миру и сотрудничеству на основе целей ООН. На своей сессии в Мехико в апреле 1986 г. члены МПС обсуждали общие вопросы регистрации лоббистов на основе документов, представленных парламентским комитетом Палаты общин Канады. Было решено составить и разослать странам мира краткую анкету с предложением осветить важные аспекты лоббистской деятельности, в том числе касающихся системы регистрации лоббистов, соответствующего законодательства страны, конфликтах интересов и т.д.

Спустя год, в апреле 1987 г., в Манагуа членам МПС представили доклад и огласили результаты анкетирования. Подробные и содержательные ответы прислали Сенат и Палата представителей Австралии, Европарламент, Бундестаг, Палата депутатов и Сенат Италии, Палата общин и Палата лордов Великобритании, Палата представителей США. Другие страны, включая Австрию, Бельгию, Кипр, Камерун, Финляндию, Индию и т.д., констатировали либо вообще отсутствие лоббизма в стране, либо отсутствие его регулирования. Таким образом, выяснилось, что большинство национальных юрисдикций не имели системы регистрации лоббистов, хотя налицо была тенденция, свидетельствующая о расширении деятельности лоббистов во всех странах-участницах МПС [5]. В Манагуа также обсуждалась сложная и щепетильная проблема “водораздела” между служебными указаниями парламентариям и их лоббированием – проблема далеко не надуманная, не праздная.

Позже собственную позицию по международным стандартам лоббирования изложил Совет министров Совета Европы в проекте Программы противодействия коррупции, принятой на заседании специальной междисциплинарной группы 25-27 сентября 1996 г. Затем было запрошено мнение двух европейских комитетов – по правовому сотрудничеству и проблемам преступности. С учетом их позиции, которая материализовалась в соответствующих поправках в текст документа, Совет министров принял Программу действий и разрешил рассекретить ее на очередном (578-м) заседании заместителей министров стран-участниц 18-21 ноября 1996 г.

Приоритет Программы заключался в противодействии коррупции. Справедливо отмечая ее многовековые исторические корни (с античных времен), эксперты констатировали широкое распространение коррупции в современных странах мира, независимо от их экономического и политического строя. Страны Западной, Восточной и Центральной Европы, подчеркивалось в документе, буквально сотрясают коррупционные скандалы, что несет самую серьезную угрозу их демократическим и экономическим системам.

В свете коррупционных угроз и вызовов в Программе кратко анализировалась проблема лоббизма. Совет Европы поставил актуальную и серьезную задачу – разграничить, с одной стороны, коррупцию как таковую, а с другой – деятельность лоббистов, призванную оказывать влияние на политиков и других лиц, принимающих решения в публичной сфере. Профессия лоббистов, отмечалось в Программе, весьма чувствительна и трудно различима между законным использованием своего влияния и торговлей влиянием, что во многих странах является незаконным. Поэтому такая ситуация очень затрудняет определение лоббизма. Поскольку лоббизм в значительной мере стал частью демократической культуры отдельных стран, особенно англо-

саксонских, то Программа рекомендовала изучать роль и ответственность лоббистов с точки зрения четкого понимания своего места в демократии [6].

Главным доводом в пользу лоббизма, по мнению Совета Европы, является возможность граждан содействовать своим представителям в решении практических проблем. Даже невзирая на то, что лоббисты действуют ради интересов тех, кто уже обладает властными полномочиями. Поэтому Совет Европы рекомендовал разработать правила и ограничения, которые бы провели границу между лоббированием и коррупцией [7]. Одновременно Совет Европы одобрил и поддержал попытки некоторых лоббистских организаций солидарно с другими акторами разработать этические нормы лоббистской деятельности.

Более общие принципы регулирования лоббизма содержатся также в рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы в 2010 г., где разграничивается лоббирование как профессиональная оплачиваемая деятельностью и деятельность организаций гражданского общества. В рекомендации также сформулирован принцип, в соответствии с которым учреждения и лица, вовлеченные в лоббистскую деятельность, подлежат регистрации [8].

Важным международным регулятором лоббистской деятельности является рекомендация Совета Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) “Принципы транспарентности и честности в лоббировании”, принятые в 2010 г. [9]. Этому шагу предшествовал интенсивный консультативный процесс с участием различных акторов, включая бизнес-сообщества (например, из Новой Зеландии, Торговой палаты Канады и т.д.), лоббистские ассоциации из европейских стран (Германии, Великобритании и т.д.), профсоюзы, законодателей Мексики, Норвегии, Канады, США и др., правительственные структуры стран-участниц ОЭСР и третьих стран (например, министерство юстиции Бразилии, комиссию по этике Литвы, комиссию по лоббированию Канады), организации гражданского общества (Трансперэнси Интернэшнл и его национальные филиалы в Аргентине, Франции, Индии, Корее, Мексике, Марокко, России, Великобритании, Европейский центр по публичным вопросам и т.д.), международные организации (ООН, Всемирный банк, Американский банк развития, Африканский банк развития), учебные заведения (например, университеты и исследовательские институты стран-участниц ОЭСР – Испании, Германии, Великобритании, Канады и третьих стран – Бразилии и Чили) и Секретариат ОЭСР [10]. Результатом консультаций весьма представительных акторов было принятие принципов транспарентности и честности в лоббировании.

В преамбуле документа странам-участницам ОЭСР, в которых разрабатывались или пересматривались национальные правила, политика или практика совершенствования транспарентности и честности в лоббировании, рекомендовалось учитывать соответствующие принципы, изложенные в Приложении к этой рекомендации. Странам-участницам также рекомендовалось рассылать принципы законодателям, частному сектору и другим акторам, являющихся главными участниками лоббирования.

Генеральному секретарю Совета предлагалось, во-первых, поддержать, при необходимости, усилия стран-участниц по повышению транспарентности лоббирования, во-вторых, распространять принципы среди третьих стран и содействовать добросовестному управлению, поощряя их использовать принципы в целях повышения транспарентности и честности в процессе принятия решений. Третьим странам рекомендовалось следовать принципам транспарентности.

Заметим, что эти принципы, несмотря на свой необязательный характер, оказывают, тем не менее, сильное положительное влияние на законодательство и правоприменительную практику многих стран по регулированию лоббизма. По данным ОЭСР за 2013 г., треть стран-участниц уже законодательно регламентируют лоббистскую деятельность. А вот до 2005 г. таких стран было всего четыре. Во второй половине 2000-х гг. аналогичный путь избрали еще восемь стран. Конечно, каждая страна-участница ОЭСР по-своему решает принципиальные вопросы. Например, США и Канада ввели обязательное регулирование лоббистской деятельности. Другие, например, Франция – предпочли добровольную регистрацию лоббизма. Ряд стран используют систему саморегулирования лоббистской деятельности. Анализируя сложившуюся на 2013 г. ситуацию, ОЭСР констатировала, что в целом правительственное регулирование используют Австрия, Канада, Франция, ФРГ, Венгрия, Израиль, Мексика, Польша, Словения, США, Австралия и Нидерланды. В Бразилии, Чили, Ирландии и Великобритании соответствующее законодательство еще находится на стадии разработки [11]. То есть прогресс в регулировании лоббистской деятельности во многих странах мира уже очевиден.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Global Forum on Public Governance. Self-regulation and Regulation of the Lobbying Profession // Organisation for Economic Cooperation and Development. 4-5 May 2009. OECD Conference Centre. – Paris, France. – P. 2.
- [2] Transparency and Integrity in Lobbying // Organisation for Economic Cooperation and Development. 2013. www.oecd.org
- [3] Пантелеева М. В. Лоббизм в органах государственной власти: на примере парламентов современной России и Японии: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Чита, 2009. – С. 4.
- [4] Transparency and Integrity in Lobbying. High-level Parliamentary Seminar. Janoc Bertok, Head of Public Sector Integrity Division. Santiago de Chile, 8 March 2012. – P. 13.
- [5] Report on the Registration of Lobbyist. Constitutional and Parliamentary Information. Published by Association of Secretaries General of Parliaments under auspice of the Inter-Parliamentary Union. – Geneva. – Series 154, second Quartor 1988. – P. 4.
- [6] Programme of Action against Corruption. Multidisciplinary Group on Corruption 96 (95). Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. – Directorate General of Legal Affairs. – P. 46.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf>
- [7] Подробнее об угрозах коррупции в современном мире, ее типологии и специфике проявления в отдельных странах и регионах мира можно узнать в книге под редакцией Р. Ротберга, изданной в 2009 г. Брукингским институтом. – See: Corruption, Global Security, and World Order / Robert Rotberg (ed). – Washington Institution Press, 2009.
- [8] Recommendation 1908 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Points 11.1 and 11.4. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta10/erec1908.htm>
- [9] ОЭСР – влиятельная международная организация, созданная в 1951 г. в интересах укрепления сотрудничества между ее участниками – промышленно развитыми странами – в сфере экономики и социальной политики. ОЭСР оказывает помощь странам-участницам в разработке мер по повышению темпов экономического роста в условиях сохранения финансовой стабильности, активного участия в мировой торговле на многосторонней основе, а также в стимулировании помощи развивающимся странам. Членство в ОЭСР имеют 34 страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Республика Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония. – *авт.*
- [10] Report on the Consultation with Stakeholders. Draft Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. – Organisation for Economic Cooperation and Development. 24 December 2009. – P. 100-105.
- [11] Recommendations of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD (18 February 2010). http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34135_44644592_1_1_1_37447,00.html

REFERENCES

- [1] Global Forum on Public Governance. Self-regulation and Regulation of the Lobbying Profession. Organisation for Economic Cooperation and Development. 4-5 May 2009. OECD Conference Centre. Paris, France. R. 2.
- [2] Transparency and Integrity in Lobbying. Organisation for Economic Cooperation and Development. 2013. www.oecd.org
- [3] Panteleeva M. V. Lobbizm v organah gosudarstvennoj vlasti: na primere parlamentov sovremennoj Rossii i Japonii: Dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.02. Chita, 2009. S. 4.
- [4] Transparency and Integrity in Lobbying. High-level Parliamentary Seminar. Janoc Bertok, Head of Public Sector Integrity Division. Santiago de Chile, 8 March 2012. – R. 13.
- [5] Report on the Registration of Lobbyist. Constitutional and Parliamentary Information. Published by Association of Secretaries General of Parliaments under auspice of the Inter-Parliamentary Union. Geneva. Series 154, second Quartor 1988. P. 4.
- [6] Programme of Action against Corruption. Multidisciplinary Group on Corruption 96 (95). Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. Directorate General of Legal Affairs. P. 46.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf>
- [7] Podrobnее ob ugrozakh korrupcii v sovremennom mire, ee tipologii i specifikе projavlenija v otdel'nyh stranah i regionah mira mozžno uznat' v knige pod redakciej R. Rotberga, izdannoj v 2009 g. Brukingskim institutom. See: Corruption, Global Security, and World Order. Robert Rotberg (ed). Washington Institution Press, 2009.
- [8] Recommendation 1908 (2010) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Points 11.1 and 11.4. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta10/erec1908.htm>
- [9] OJeSR – vlijatel'naja mezhdunarodnaja organizacija, sozdannaja v 1951 g. v interesah ukreplenija sotrudnichestva mezhdu ee uchastnicami – promyshlennо razvitymi stranami – v sfere jekonomiki i social'noj politiki. OJeSR okazyvaet pomoshh' stranam-uchastnicam v razrabotke mer po povysheniju tempov jekonomicheskogo rosta v uslovijah sohraneniya finansovoj stabil'nosti, aktivnogo uchastija v mirovoj trgovle na mnogostoronnej osnove, a takzhe v stimulirovanii pomoshhi razvivaju-shhimsja stranam. Chlenstvo v OJeSR imejut 34 strany: Avstralija, Avstrija, Bel'gija, Velikobritanija, Vengrija, Germanija, Gre-cija, Danija, Izrail', Irlandija, Islandija, Ispanija, Italija, Kanada, Respublika Koreja, Ljuksemburg, Meksika, Niderlandy, Novaja Zelandija, Norvegija, Pol'sha, Portugalija, Slovakija, Slovenija, SSHA, Turcija, Finljandija, Francija, Chehija, Chili, Shvejcarija, Shvecija, Jestonija, Japonija. – *avt.*
- [10] Report on the Consultation with Stakeholders. Draft Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Organisation for Economic Cooperation and Development. 24 December 2009. P. 100-105.
- [11] Recommendations of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD (18 February 2010). http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34135_44644592_1_1_1_37447,00.html

Поступила 23.10.2014 г.