

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 6, Number 298 (2014), 166 – 170

**THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND HONESTY
IN LOBBYING OF THE COUNCIL OF THE ORGANIZATION
FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)**

G. S. Mambetaliyeva

Diplomatic Academy is MFA of KR, Bishkek, Kyrgyzstan

Key words: The Council of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), lobbying, lobbyist, political system, principles of transparency and honesty in lobbying.

Abstract. This article analyzes the principles of transparency and honesty of lobbyists, proposed by the Council of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

УДК 328.18(575.2)(04)

**ПРИНЦИПЫ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ЧЕСТНОСТИ
В ЛОББИРОВАНИИ СОВЕТА ОРГАНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ (ОЭСР)**

Г. С. Мамбеталиева

Дипломатическая Академия МИД КР, Бишкек, Кыргызстан

Ключевые слова: Совет Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), лоббизм, лоббист, политическая система, принципы транспарентности и честности в лоббировании.

Аннотация. В статье анализируются принципы транспарентности и честности лоббистов, предложенные Советом Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР).

Важным международным регулятором лоббистской деятельности является рекомендация Совета Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) “Принципы транспарентности и честности в лоббировании”, принятые в 2010 г. [1].

Учитывая важное значение принципов ОЭСР, приводим их текстуально.

Итак, 10 принципов транспарентности и честности в лоббировании.

I. Создание эффективного и справедливого формата для открытости и доступа.

1. Страны должны обеспечить необходимый уровень обеспечения всем акторам справедливого и равного доступа к разработке и реализации публичной политики.

Публичные служащие должны обеспечить условия свободного потока информации и содействовать участию общественности. Необходим сбалансированный подход к вопросам, касающихся дебатов и формулирования эффективной политики. Обеспечение всем акторам, начиная с частного сектора и заканчивая общественностью в целом, справедливого и равного доступа к участию в разработке публичной политики имеет решающее значение для защиты честности решений и гарантии общественных интересов в качестве противовеса узокорыстным интересам. Для того, чтобы усилить доверие граждан к процессу принятия публичных решений, публичные служащие

должны оказывать содействие справедливому и равному представительству бизнеса и социальных интересов.

2. Правила и руководства по лоббированию должны касаться управления практикой лоббирования и уважать социо-политический и административный контекст.

Страны должны оценить все доступные варианты регулирования лоббизма и принять соответствующее решение, где будут рассмотрены все ключевые вопросы, такие как доступность и честность, учитывая при этом национальные особенности, например, уровень общественного доверия и меры, необходимые для достижения согласия. Страны должны, в частности, рассмотреть конституционные принципы и установившуюся демократическую практику, такую как публичные слушания или институционализированный консультативный процесс [2].

Страны не должны непосредственно копировать правила и руководства одной юрисдикции в другой. Вместо этого следует оценить потенциал и ограничения различных политик, выбрать подходящий вариант и учсть уроки какой-либо системы для собственного применения. Страны должны также рассмотреть масштабы и характер лоббистской деятельности в рамках собственной юрисдикции, например, требования по ограничению лоббизма, альтернативные варианты обязательного регулирования в целях повышения транспарентности, отчетности и честности в публичной жизни. Если страны вводят обязательные правила, то в этом случае необходимо оценить административное бремя уступчивости с тем, чтобы оно не стало помехой для справедливого и равного доступа к правительству.

3. Правила и положения по лоббированию должны быть совместимыми с широким контекстом политики и регулирования.

Эффективные правила и положения транспарентности и честности лоббирования должны стать интегральной частью политики и регулирования, которые устанавливают стандарты добросовестного публичного управления. Страны должны учитывать, насколько существующие правила и политики могут поддерживать культуру транспарентности и честности в лоббировании. Она включает участие акторов через публичные консультации, право на петиции правительству, свободу информации, регулирование деятельности политических партий и финансирования избирательных кампаний, кодекс поведения публичных служащих и лоббистов, механизмы соблюдения правил, отчетность контролирующих органов, установление эффективных положений, противодействующих незаконному влиянию.

4. Устанавливая или разрабатывая правила лоббирования, страны должны четко определить понятия “лоббирование” и “лоббист”.

Дефиниция понятий “лоббирование” и “лоббист” должна быть четкой, всеобъемлющей и достаточно подробной, чтобы избежать неверного толкования и лазеек. Определяя масштабы лоббистской деятельности, необходимо сбалансировать разнообразие лоббистских структур, их потенциал и ресурсы с мерами, направленными на повышение транспарентности. Правила лоббизма следует преимущественно адресовать тем, кто получает компенсацию за свою лоббистскую работу, в частности, консультантам-лоббистам и внутренним лоббистам.

Однако дефиниция лоббистской деятельности должна рассматриваться в более широком смысле, включая в том числе деятельность групп интересов – будь они коммерческой или некоммерческой структурой – которые стремятся оказать влияние на процесс принятия публичных решений. Дефиниции должны также четко определить тип коммуникаций с публичными служащими, которые, согласно правилам, не рассматриваются в качестве лоббистов. К таким средствам коммуникации относятся, например, формальные презентации законодательным комитетам, публичные слушания и механизмы консультаций.

II. Повышение транспарентности

5. Страны должны обеспечить адекватный уровень транспарентности, что может обеспечить публичных служащих, граждан и бизнес достаточной информацией о лоббистской деятельности.

Раскрытие лоббистской деятельности должно обеспечить достаточную информацию об основных ее аспектах для общественной проверки. Ее следует тщательно соотносить с законными соображениями, в частности, необходимостью соблюдать в публичных интересах конфиденциальную информацию и, если требуется, защищать рыночно-чувствительную информацию.

Субъекты, обозначенные в принципах 2 и 3, добиваются получения информации о внутренних лоббистах и лоббистах-консультантах, определяют цели лоббистской деятельности, ее бенефициаров, в частности, нанимателей, и тех, кто является целью лоббирования. Любые дополнительные требования по раскрытию лоббистской деятельности должны учитывать законные информационные потребности главных акторов – участников публичного процесса принятия решений. Дополнительные требования могут пролить свет относительно субъектов лоббистского давления и финансирования.

Добровольное раскрытие информации может касаться вопроса об участии бизнеса в публичной политике и лоббировании. Для адекватного удовлетворения общественных интересов сведения о лоббистской деятельности и лоббистах должны храниться в доступном для общественности регистре и своевременно обновляться, обеспечивая тем самым точную информацию, которая позволит эффективно анализировать ее публичными служащими, гражданами и бизнесом [3].

6. Страны обязаны разрешить акторам, включая организации гражданского общества, бизнес, средства массовой информации и широкую общественность, внимательно контролировать лоббистскую деятельность.

Общественность вправе знать, как публичные институты и публичные служащие принимают свои решения, а при необходимости – кто лоббировал определенные вопросы. Страны должны контролировать использование информации и коммуникационных технологий таких, как Интернет, в целях их доступности по приемлемой стоимости для общественности. Гражданское общество, включая наблюдателей, “сторожевых псов”, представителей групп граждан и независимые СМИ, является гарантом контроля за деятельностью лоббистов.

Правительство также обязано содействовать общественному контролю, указывая тех, кто вправе влиять на законодательный или политический процесс, например, раскрывая “законодательные следы” лоббистов- консультантов по поводу законодательных инициатив. Обеспечение своевременного доступа к такой информации позволит учитывать палитру мнений общества и бизнеса относительно ее сбалансированности при разработке и реализации публичных решений.

III. Поощрение культуры честности

7. Страны должны воспитывать культуру честности в общественных организациях и обеспечить принятие решений на основе четких правил и требований поведения для публичных служащих.

Страны должны принять принципы, правила, стандарты и процедуры, обеспечивающие публичным служащим ясное понимание того, как они могут иметь дело с лоббистами. Публичные служащие обязаны устанавливать связи с лоббистами в соответствии с установленными правилами, стандартами и положениями таким образом, который обеспечил бы тщательный общественный контроль. В частности, они не должны вызывать сомнения в своем намерении отстаивать общественные интересы, распространять только разрешенную информацию, не злоупотреблять «конфиденциальной информацией» и избегать конфликтов интересов. Принимающие решения лица должны являть собой пример хорошего поведения в своих отношениях с лоббистами.

Страны должны установить ограничения для публичных служащих, оставляющих свою службу, для того, чтобы:

- предотвратить конфликт интересов при поиске новой должности;
- запретить злоупотребление «конфиденциальной информацией»;
- избегать на последующей службе участия в специфических процессах, в которой бывшие публичные служащие принимали видное участие.

При необходимости следует установить период “остывания”, который временно ограничит бывших публичных служащих в лоббировании своих прежних организаций. Но страны могут также временно установить ограничения в течение определенного периода для назначения или найма лоббиста в качестве советника.

8. Лоббисты должны соответствовать стандартам профессионализма и транспарентности; они несут ответственность за соблюдение культуры транспарентности и честности в лоббировании.

Правительства и законодатели несут основную ответственность за введение четких стандартов поведения для публичных служащих, являющихся объектами лоббирования. Но лоббисты и их

клиенты также обязаны обеспечивать свою непричастность к незаконному влиянию и выполнение профессиональных стандартов в своих отношениях с публичными служащими, другими лоббистами, их клиентами и общественностью.

Чтобы поддерживать доверие в процессе принятия публичных решений, внутренние лоббисты и лоббисты-консультанты обязаны также содействовать принципам добросовестного управления. В частности, они должны поддерживать свои контакты с публичными служащими, честно, предоставлять надежную и точную информацию, избегать конфликтов интересов в отношениях с публичными служащими и клиентами, которых они представляют.

IV. Механизмы эффективной реализации, согласования и контроля

9. Страны должны вовлекать основных акторов в реализацию взаимосвязанных стратегий и практик в целях достижения согласия.

Достижение согласия является особым вызовом, когда страны обеспокоены по поводу транспарентности лоббирования. Установление четких правил и положений необходимо, но не достаточно для успеха. Чтобы обеспечить согласованность, выявить нарушения, страны должны разработать и применять различные стратегии и механизмы, включая мониторинг ресурсов и их наращивания. Механизмы должны повышать понимание предлагаемых правил и стандартов; повышать навыки и умение их применения; проверять данные о лоббировании, выявлять общественное недовольство. Страны должны поощрять организационных лидеров развивать культуру честности и открытости в общественных организациях, предоставлять отчеты, проводить аудит реализации и согласования правил. Все основные акторы, особенно публичные служащие, представители лоббистских структур, гражданское общество и независимые "сторожевые псы", должны участвовать в разработке правил и стандартов, применять их на практике. Это поможет достичь общего понимания будущих стандартов. Все элементы стратегий и механизмов должны усиливать друг друга; такая координация поможет достичь общих целей повышения транспарентности и честности в лоббировании [4].

Всеобъемлющая реализация стратегий и механизмов должна тщательно сбалансировать риски и с помощью стимулов для публичных служащих и лоббистов содействовать выработке культуры согласования. Например, лоббисты могут быть обеспечены удобными системами электронной регистрации и файловых отчетов, получения доступа к необходимым документам и консультациям с помощью автоматической системы, а регистрация может быть предварительным условием лоббирования. Очевидные и пропорциональные санкции должны сочетать инновационные подходы, например, публичные доклады о выявленных проблемах, с традиционными финансовыми или административными санкциями, например, запретами, а при необходимости и уголовным преследованием.

10. Страны периодически обязаны контролировать применение установленных правил и положений, касающихся лоббирования, и в свете опыта вносить в них поправки.

Страны обязаны совместно с представителями лоббистов и гражданского общества контролировать реализацию и влияние правил и положений лоббирования с целью лучшего понимания факторов, воздействующих на достижение согласия акторов. Совершенствование специфических правил и положений должно проводиться путем реализации обновленных стратегий и механизмов. Это поможет удовлетворить общественные ожидания в отношении транспарентности и честности в лоббировании. Контроль реализации и влияния, публичные дебаты по их результатам имеют решающее значение, когда правила, положения и реализация стратегии повышения транспарентности и честности в лоббировании являются частью поучительного политического и административного процесса [5].

Таким образом, принципы лоббирования, разработанные ОЭСР, охватывают важнейшие стороны процесса и соответствуют интересам регулирования столь необходимой для современных демократий деятельности. Важно также подчеркнуть, что, несмотря на десятилетнее обсуждение проблемы и растущую экспертную поддержку в пользу формализации правил лоббирования в Европе, обязательных международных стандартов, увы, до сих пор нет.

ЛИТЕРАТУРА

[1] 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.*

[2] 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_37447,00.html

[3] 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_37447,00.html

[4] 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_37447,00.html

[5] *Ibidem.*

REFERENCES

[1] OJeSR – vlijateľ'naia mezhdunarodnaja organizacija, sozdannaja v 1951 g. v interesah ukrepleniya sotrudnichestva mezhdu ee uchastnicami – promyshlennno razvityimi stranami – v sfere jekonomiki i social'noj politiki. OJeSR okazyvaet pomoshh' stranam-uchastnicam v razrabotke mer po povysheniju tempov jekonomiceskogo rosta v uslovijah sohranenija finansovoj stabil'nosti, aktivnogo uchastija v mirovoj torgovle na mnogostoronnej osnove, a takzhe v stimulirovaniii pomoshchi razvivajushchimsja stranam. Chlenstvo v OJeSR imejut 34 strany: Avstralija, Avstrija, Bel'gija, Velikobritanija, Vengrija, Germanija, Grecija, 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, Shveicarija, Shvecija, Jestonija, Japonija – avt.

[2] 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_37447,00.html

[3] 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_37447,00.html

[4] 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_37447,00.html

[5] *Ibidem.*

Поступила 12.11.2014г.