

Секция «Юриспруденция»

Генезис института лоббизма: конституционный опыт США

Велижанин Алексей Владимирович

Студент

ФГБОУ ВПО "Саратовская государственная юридическая академия Институт юстиции, Саратов, Россия

E-mail: velizhanin_aleks@mail.ru

В 90-е годы XX столетия наше государство вступило на путь конституционных реформ. С этого момента в России не утихают споры о возможности законодательного закрепления такого политико-правового института, как лоббизм. Пожалуй, ни для кого не секрет, что данное явление уже существует в Российской Федерации, однако в условиях законодательного вакуума оно носит теневой характер и зачастую связано с коррупционными аспектами. В сложившейся ситуации актуальным и значимым представляется обращение к опыту правового регулирования и становления института лоббизма в зарубежных странах, в первую очередь к опыту родоначальника данного политико-правового института - США, где лоббистские отношения законодательно закреплены, а соответствующая практика существует еще с XIX века.

Возможность осуществления лоббистской деятельности в Соединенных штатах Америки вытекает из первой поправки к Конституции 1787 года, в которой закрепляется право народа на обращение к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб.

Основными достоинствами данного конституционного института в США являются более полное и подробное рассмотрение различных политических проблем, а также предоставление обществу возможности выражения и отстаивания своих интересов.

Анализ практики лоббирования в Соединенных штатах позволяет сделать вывод о том, что американская модель лоббизма преимущественно направлена на лоббирование интересов финансово-промышленных групп [1]. Столкновение с этим явлением на столь раннем историческом этапе определено особенностями политической и избирательной систем: в США не существовало государственного финансирования выборов, для этого корпорациями, профсоюзами и иными организациями создавались специальные фонды. Система финансирования выборов также не имела «потолка»: физические и юридические лица могли без ограничений жертвовать денежные средства на предвыборную кампанию, что, безусловно, и стало основной предпосылкой появления явления лоббизма, ведь различные государственные подряды в данной ситуации становились ожидаемой формой «благодарности».

Следует отметить, что конец XIX в. – первая половина XX в. были ознаменованы отсутствием федерального законодательства о регулировании лоббистской деятельности. На уровне же некоторых штатов (Джорджия) предпринимались попытки ввести запрет на осуществление лоббистских отношений под угрозой уголовного наказания, однако эти запреты в большинстве своем оказались недействительными, т. к. противоречили первой поправке к Конституции США 1787 г.

Американская схема организации лоббистской деятельности развивалась от лоббистско-одиночек до сетей специальных лоббистских подразделений в рамках национальных ассоциаций и корпораций, сформировавшихся в 20 веке [2].

Уже к началу XX в. экономические группы, господствовавшие в политике страны, представляли силу, преодолеть которую было очень трудно [3]. Своё становление в качестве политико-правового института лоббизм начал с ряда крупных скандалов, разразившихся в 1913, 1927-1928, и 1935-1938 гг., благодаря которым был накоплен колоссальный объем практических знаний, послуживший основой для разработки законопроекта о регулировании лоббистских отношений 1946 г.

Официальное признание лоббизма в Законе «О регистрации лоббистов» обозначило новый этап развития данного политического института. Целью закона являлось выведение лоббизма из теневой нелегальной стороны его проявления, снятие с этой профессии негативного оттенка, а также отграничение понятия лоббизма от коррупции. В законе закреплялись определенные требования к лоббистам, правила их регистрации и отчетности о денежных операциях.

С момента принятия Закон сразу же подвергся жесткой критике. Во-первых, Закон «о регистрации лоббистов» носил односторонний характер: лоббизм признавался только в законодательной ветви власти, в то время как лоббизм в Правительстве признавался незаконным и уголовно наказуемым, что противоречило Первой поправке Конституции США и ограничивало конституционное право граждан на обращение к Правительству с петициями.

Во-вторых, группы давления сами определяли, какие деньги считать потраченными на лоббирование и, соответственно, подлежащими отчетности, отсутствовали ограничения размера финансовых средств, используемых на лоббистскую деятельность. Кроме того, не предусматривался строгий контроль со стороны государства над сведениями, предоставляемыми лоббистами. Клерк Палаты представителей и Секретарь сената не получили реальных полномочий (например, устанавливать правила, регламентирующие отчетность лоббистов, преследовать подозреваемых нарушителей [4]). Таким образом, контроль за лоббистами оставался формальным и не создавал реальных препятствий для тайных сделок, что привело к низкому росту численности зарегистрированных лоббистов (при росте численности национальных ассоциаций с 1956 по 1989 гг. с 4900 до 23000, было зарегистрировано всего 8500 лоббистов [5])

Результатом действия данного акта в течение 50 лет стало то, что лоббизм сформировался как устойчивый политико-правовой институт США, однако отсутствие реального контроля во многом делало Закон неэффективным.

Недостатки данного Закона во многом были исправлены в Законе «О раскрытии лоббистской деятельности», принятом в 1995 году. Новый закон содержал широкий понятийный аппарат. Лоббизм стал признаваться также и в исполнительной ветви власти. Существенно был расширен перечень сведений, предоставляемых лоббистом при регистрации и в отчетах, в которых теперь указывалась информация не только о клиентах, но и о связанных с ними организациях, лоббируемые проблемы и суммы, полученные от клиентов, что позволило сделать процесс лоббирования более открытым.

Законом «О раскрытии лоббистской деятельности» было запрещено использование государственных денег в целях лоббирования, были ограничены объемы лоббирования благотворительными организациями под угрозой потери льготного статуса освобождения от налогообложения.

Важным аспектом Закона 1995 г. явилось увеличение в 10 раз штрафных санкций за несоблюдение законодательства.

Действенность нового закона подтвердилась резким увеличением количества зарегистрированных лоббистов в 1996 году (более 12000 [6]).

В отношении отчетности, в отличие от Закона 1946 года, по Закону «О раскрытии лоббистской деятельности» лоббисты должны были предоставлять отчеты раз в полгода, при этом исключалась обязанность предоставления сведений о каждом отдельном случае лоббистского контакта, что создало возможность для умалчивания о каких-либо встречах. В связи с чем наиболее эффективными представляются ежемесячные отчеты.

В настоящее время в США наметилась тенденция к смене вектора лоббистской деятельности с федерального на региональный уровень: в Конгрессе одобряются лишь 5 % из вынесенных законопроектов, в то время как в представительных органах субъектов – 25%. Перенос объемов лоббистской деятельности, вызванный перераспределением полномочий между федерацией и субъектами, а также усилением позиций местных образований, оказал стимулирующее воздействие на развитие лоббизма. На современном этапе лоббизм законодательно урегулирован в каждом штате.

Таким образом, анализируя опыт становления института лоббизма в США можно сделать вывод, что само явление лоббизма возникает с ростом бизнеса и его влиянием на государственную политику, что, бесспорно, сейчас и происходит в Российской Федерации. Существуют как положительные, так и отрицательные стороны данного явления. В условиях отсутствия законодательного регулирования института лоббизма происходит своего рода его криминализация и тесное слияние с понятием «коррупции». На опыте же США мы убеждаемся, что легализация лоббистской деятельности позволяет сделать процесс лоббирования открытым и уменьшить опасность коррупционных действий, а сам институт может стать перспективным механизмом по реализации конституционных прав граждан.

Литература

1. Меньшенина Н. Н. Парламентаризм как политический источник лоббизма: анализ практики США и Великобритании // Право и политика. 2010. № 12. С. 2139.
2. Вавочкина И. Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1. С. 36.
3. Вавочкина И. Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1. С. 40.
4. Вавочкина И. Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1. С.47.
5. Богдановская И. Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. 2007. № 2. С. 105.
6. Богдановская И. Ю. Лоббизм и право: опыт США // Современное право. 2007. № 2. С. 106.