

История регулирования лоббизма в США

Азикаев Азамат Аликович

Студент

*Северо-Кавказский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Факультет экономики и управления,
Пятигорск, Россия*

E-mail: a_z_i_k_07@mail.ru

В статье исследуется историческое развитие законодательства о лоббизме в США. Основой исследования послужили специальные нормативные акты, регулирующие лоббистскую деятельность, а также труды отечественных и зарубежных авторов.

США являются одним из немногих государств, где лоббизм является легализованным политическим явлением. В настоящее время на федеральном уровне действует Закон о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г., заменивший устаревший к тому времени Закон о регистрации лоббистов 1946 г.[1]

Наряду с указанным законом применяется Акт о регистрации иностранных агентов 1938 г. Его действие распространяется на агентов, являющихся представителями иностранных государств[2].

Помимо федеральных актов законодательство о лоббистской деятельности принято в большинстве американских штатов. Впервые Закон о регистрации лоббистов на федеральном уровне был принят в 1946 г. Закон определил, что такое лоббизм, предъявил определенные требования к деятельности лоббистов, правила регистрации и отчетов.

А первый шаг к правовому регулированию был сделан в 1876 г., когда Палата представителей Конгресса США приняла специальную резолюцию, требующую регистрации лоббистов у клерка палаты. В соответствии с принятой резолюцией «все лица и корпорации, нанимающие советников или агентов с целью представлять их интересы в связи с любым актом, в любое время рассматриваемым данной палатой или любым ее комитетом, должны называть клерку палаты фамилию и указывать полномочия такого советника или агента; и никакое лицо, фамилия и полномочия которого не доложены таким образом, не может появляться в качестве советника или агента в каком бы то ни было комитете этой палаты»[3].

На уровне отдельных штатов также предпринимались меры к урегулированию представительства интересов в процессе принятия законов. В законодательных актах штатов правовой статус лоббизма определялся различно. В некоторых штатах данная деятельность была объявлена вне закона.

Так, в Конституции Джорджии, принятой в 1877 г., объявлялось, что лоббизм является преступлением, и Генеральная ассамблея должна принять постановление о соответствующих штрафах. В соответствии с конституцией штата Генеральная ассамблея Джорджии дала следующее определение лоббизму: «Любое личное ходатайство, адресованное члену Генеральной ассамблеи с просьбой способствовать или препятствовать, предложением голосовать за или против какого-либо закона от лица, представляющего частный или корпоративный интерес в отношении закона. Такое лоббирование подвергается наказанию в виде тюремного заключения от 1 до 5 лет»[4].

Этой модели последовали Луизиана, Теннесси и Техас, где воздействие на процесс принятия нормативных актов объявили незаконным.

Однако большинство американских штатов последовали другой модели регулирования. Суть данной модели состояла не в запрете представительства интересов в законодательном процессе, а в установлении принципа открытости деятельности лоббистов. Так, в 1890 г. Массачусетс принял закон, требующий от лоббистов регистрации и раскрытия своих расходов[5]. Именно принцип раскрытия деятельности был заложен в основу законов о лоббизме, принятых в последующем на федеральном уровне.

С развитием экономики и как следствие — усилением влияния крупного бизнеса американское общество пришло к пониманию необходимости системного регулирования порядка взаимодействия государства и групп интересов.

Большую роль в этом сыграли парламентские расследования лоббистской деятельности. По окончании каждого расследования, как правило, на рассмотрение Конгресса вносились проекты закона о регулировании лоббистской деятельности.

Переломными в деле принятия специального законодательства в США стали 30-е годы XX в. К 1936 г. комитетом Конгресса фактически была разработана концепция закона о регулировании лоббизма. Основным принципом законопроекта стало признание права общества получать информацию о работе лоббистов, их целях, финансовых источниках и политической деятельности.

Толчком к разработке проекта закона послужило сопротивление лоббистов проводившейся Ф. Рузвельтом политике «нового курса». В июле 1935 г. сенатор Х. Блэк (демократ, штат Алабама) возглавил специальный комитет по расследованию лоббистской деятельности. В том же году Х. Блэк внес в Конгресс проект закона о регулировании лоббизма. Однако принятие закона в сложившейся политической обстановке оказалось невозможным.

Почти сразу после окончания войны Конгресс США принял первый законодательный акт, регулирующий деятельность внутренних лоббистов на федеральном уровне, — Акт о федеральном регулировании лоббизма.

Целью закона было установление системы регистрации и раскрытия деятельности представителей групп интересов. Как отмечалось сторонниками принятия акта, «без указания информации о деятельности лоббистов голос народа не будет услышан среди требований влиятельных групп, маскирующих свои узкие интересы как общественное благо»[6].

В соответствии с Актом о федеральном регулировании лоббизма 1946 г. каждый, «основной» целью которого является влияние на принятие законопроектов в Конгрессе США, обязан регистрироваться у клерка Палаты представителей и секретаря Сената, а также ежеквартально подавать финансовые отчеты. Финансовый отчет должен содержать имя, адрес лоббиста и его клиентов, информацию о сумме вознаграждения, сумме понесенных при осуществлении лоббистской деятельности расходов, указание на все статьи, опубликованные по инициативе лоббиста, а также законопроекты, для принятия или отклонения которых лоббист был нанят. За нарушение требований к отчетности предусмотрена ответственность в виде штрафа 5000 долларов или тюремного заключения сроком на 1 год и трехлетнего лишения права заниматься лоббистской деятельностью.

Необходимо отметить, что принятый Акт о федеральном регулировании лоббистской

деятельности подвергся критике уже вскоре после его принятия, на наш взгляд, критика закона была во многом справедлива.

В качестве недостатка акта отмечался тот факт, что его действие распространяется только на взаимодействие лоббистов с членами Конгресса США. Оказание давления на представителей органов исполнительной власти осталось вне рамок правового регулирования.

Более того, положения закона создавали правую неопределенность по поводу вопроса о том, кто должен регистрироваться в качестве лоббиста. Так, зачастую даже судьи не могли определить, что подпадает под определение «основная цель» в осуществлении деятельности.

Отсутствовала и четкая система контроля за исполнением закона. Клерк Палаты представителей и секретарь Сената не получили реальных полномочий. Орган, ответственный за исполнение закона, так и не был сформирован. Клерк и секретарь не могли потребовать отчетов или преследовать нарушителей. Таким образом, контроль за действиями лоббистов оставался в значительной мере формальным.

Как следствие вышеперечисленного уже в 1948 г. Национальная ассоциация предпринимателей обратилась в суд с требованием признать этот закон неконституционным на том основании, что он слишком не определен и неясен, чтобы отвечать требованиям права. Федеральный окружной суд Вашингтона признал закон неконституционным. Верховный Суд США отменил это решение, однако не принял никакого решения, признающего конституционность закона.

В 1954 г. Верховный Суд США своим решением сузил сферу действия закона, указав, что его действие распространяется только на лоббистов, действующих на платной основе и непосредственно контактирующих с членами Конгресса по поводу принятия или отклонения законопроектов[8].

Исследование, проведенное в 1991 г., показало, что из 13 500 лоббистов 10 000 не были зарегистрированы в качестве таковых.

Недостатки Акта 1946 г. были во многом исправлены принятым в 1995 г. Актом о раскрытии лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act). Новый закон распространяет свое действие на лоббистов не только в законодательных органах, но и в органах исполнительной власти. Взаимодействие частных лиц с президентом и вице-президентом также считается лоббистским контактом. Более ясно даны определения терминам «лоббизм» и «лоббистская деятельность»; что позволяет более достоверно определить, кто обязан регистрироваться в соответствии с законом.

Лоббизм является важным элементом политической системы. Учитывая американский опыт, очевидно, что в любой стране с ростом экономики неизбежно встает вопрос о легализации этого института, чтобы вывести деятельность лоббистов из тени, сделать законодательный процесс более прозрачным. Наиболее эффективным средством регулирования данной области отношений выступает не запрет, а требование открытости деятельности субъектов лоббистской деятельности.

Литература

1. URL;http://www.senate.gov/legislative/lobby_Disclosure_Act/TOC.htm. Официальный сайт Конгресса США.

2. URL: <http://www.fara.gov>. Официальный сайт Департамента юстиции США.
3. Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1. С. 37.
4. Constitution of the State of Georgia. URL:<http://www.sos.ga.gov/elections/GAConstitution.pdf>
5. Legislation. Control of lobbying//Harvard Law Review. 1932. P. 1243.
6. URL: <http://www.fara.gov>. Официальный сайт Департамента юстиции США.
7. Zeller B. The Federal Regulation of lobbying Act//American Political Science Review. 1948. P. 246.
8. United States v. Rumtly.345 U.S. 41 (1953). URL: <http://www.Supreme.justia.com/us/345/41/case>. [http; United States v. Harris, 347 U.S. URL: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol+347&page=612](http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol+347&page=612)