

Пчелинцев С.В.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КАНАДСКИЕ ПОДХОДЫ

Публикуемый материал основан на материалах совместной российско-канадской программы «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации», реализуемой Канадским агентством международного развития и Администрацией Президента Российской Федерации с компонентами «Развитие федеративных отношений», «Законотворческий процесс», «Повышение профессионального развития государственных служащих», «Открытость информации о деятельности государственных органов» и др. С российской стороны основным бенефициаром программы является Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации при участии Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы.

Реализация Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» носит комплексный и многоаспектный характер, охватывая различные составляющие государственной политики в области противодействия коррупции, каждая из которых нуждается во внимательном рассмотрении и всестороннем обсуждении. В рамках этой работы серьезный интерес представляет исследование такого все чаще обсуждаемого явления, как лоббизм. Надо сказать, что в последнее время достаточно активно высказываются различные соображения о целесообразности разработки проекта Федерального закона «О лоббизме» и его возможном содержании, включая нормы о предотвращении конфликта интересов в связи с лоббистской деятельностью. В то же время этот вопрос по объективным причинам представляет неоднозначный и дискуссионный ха-

рактика, что объективно вызывает необходимость исследования зарубежного опыта в данной сфере.

На данном этапе актуальность творческого анализа информации о существующей практике регулирования лоббистской деятельности существенно возрастает в связи с тем, что утвержденным поручением Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 Национальным планом противодействия коррупции (пункт 5 раздела II) предусмотрено рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность в Российской Федерации.

В связи с этим серьезное внимание в рамках реализации российско-канадской программы «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации» уделяется изучению канадской практики законодательного обеспечения и контроля за лоббистской деятельностью.

В Канаде лоббистская деятельность регулируется Законом о регистрации лоббистов 1988 г. в редакции Закона от 20 июня 2005 г. (далее – Закон), в развитие которого издано также Руководство о регистрации лоббистов. Основной смысл Закона состоит в том, что лица, получающие денежное вознаграждение за контактирование (взаимодействие) с должностными лицами государственных органов власти в целях благоприятного решения вопросов законодательного, организационного или финансового характера, т.е. за лоббирование, обязаны соблюдать требования о раскрытии информации. В то же время следует отметить, что контакты, которые ограничиваются запросом на информацию, имеющую сугубо административный характер, не требуют регистрации.

Законом предусматривается единая система регистрации, охватывающая лоббистов, работающих в интересах бизнеса, и лоббистов, работающих на некоммерческие организации.

Четыре основополагающих принципа Закона состоят в следующем:

- 1) свободный и открытый доступ к органам государственной власти имеет важное значение для отстаивания общественных интересов;
- 2) лоббирование должностных лиц публичных органов власти признается законным делом;
- 3) целесообразно, чтобы должностные лица публичных органов власти и общественность знали, кто именно пытается оказать влияние на правительственные органы;
- 4) система регистрации лиц, получающих вознаграждение за свою деятельность в качестве лоббистов, не должна препятствовать свободному и открытому доступу к органам государственной власти.

В этих целях вся информация, получаемая в соответствии с требованиями Закона, должна фиксироваться в документах публичного характера. Целью Открытого реестра (Public Registry) является обеспечение того, чтобы широкая общественность (в нашем понимании – гражданское общество) и должностные лица публичных органов власти знали, кто вступает в контакты с государственными органами власти. Поэтому информация, представляемая на регистрационных формах, становится доступной всем канадцам, которые могут получить ее письменно, по телефону, при личном посещении Управления по регистрации лоббистов или через Интернет, обратившись в действующую в режиме on-line Систему регистрации лоббистов (Lobbyists Registration System).

Важно, что лоббистской деятельностью занимаются лица, получающие оплату за контакты с должностными лицами публичных органов власти.

При этом под должностными лицами по смыслу Закона понимаются лица, занимающие должности в органах публичной власти, связанные с разработкой любого законодательного предложения (в том числе внесения законопроекта или резолюции, поправок к нормативным актам), разработкой или внесением изменений в стратегии или программы, предоставлением грантов, взносов, налоговых или других финансовых льгот, предоставлением государственных контрактов. Исходя из целей закона должностное лицо публичных органов власти определяется, в широком смысле слова, как «должностное лицо или сотрудник, находящийся на службе ее Величества Королевы Канады». К их числу, в частности, относятся:

- а) члены Сената и Палаты общин (сенаторы, члены Парламента, министры) и сотрудники их аппаратов;
- б) лица, назначенные на должность министром Короны или правительством;
- в) директора или сотрудники любого федерального совета, комиссии или трибунала;
- г) служащие канадских вооруженных сил (военнослужащие);
- д) служащие Королевской канадской конной полиции;
- е) сотрудники федеральных министерств.

В то же время Закон освобождает следующие категории должностных лиц публичных органов власти от необходимости регистрироваться в качестве лоббистов в ситуации, когда они действуют в рамках выполнения своих должностных обязанностей:

- а) членов законодательных собраний провинций и территорий и их сотрудников;
- б) работников государственных органов провинций и территорий;
- в) членов муниципальных органов власти и сотрудников их аппаратов;
- г) сотрудников местных или муниципальных органов власти;
- д) членов индейских племен (в определении, данном в подразделе 2 (1) Закона об индейцах), или членов советов индейских племен, учрежденных Актом Парламента, или сотрудников их аппаратов;
- е) дипломатов, работников консульских служб или официальных представителей Канады при правительствах других государств;
- ж) должностных лиц специализированных агентств ООН или других международных организаций, получивших от Парламента привилегии и иммунитет.

Требования к регистрации подразделяются по трем категориям лоббистов:

- а) лоббисты-консультанты (физические лица, занимающиеся лоббированием за плату для своих клиентов). Они обязаны заполнять и подавать специальную форму-заявление о регистрации в качестве лоббиста, когда они приступают к лоббированию в интересах своих клиентов и когда необходимо внести изменения в ранее поданные заявления;
- б) внутренние лоббисты корпораций (лица, занимающиеся лоббистской деятельностью и работающие в корпорациях (юридических лицах, ведущих деятельность с целью получения финансовой выгоды), где один или более работников занимаются лоббизмом, а совокупный объем рабочего времени, затрачиваемого на лоббистскую деятельность, составляет 20 и более процентов от рабочего времени в расчете на одного условного сотрудника). Высшее

- должностное лицо такой корпорации должно заполнять специальную форму-заявление о регистрации лоббиста, когда корпорация приступает к лоббистской деятельности, а затем каждые последующие полгода;
- в) внутренние лоббисты организаций (лица, занимающиеся лоббистской деятельностью и работающие в организациях, не ставящих целью получение прибыли, где один или более работников занимаются лоббизмом, а совокупный объем их рабочего времени, затрачиваемого на лоббистскую деятельность, составляет 20 и более процентов от рабочего времени в расчете на одного условного сотрудника). Высшее должностное лицо такой организации должно заполнить специальную форму-заявление о регистрации лоббиста, когда корпорация приступает к лоббистской деятельности и затем каждые последующие полгода.

В целом консультантами или профессиональными лоббистами являются лица, за плату или от имени своих клиентов, устанавливающие и поддерживающие контакты с лицами, занимающими публичную должность. Категория консультантов-лоббистов может включать консультантов по взаимоотношениям с государственными органами, юристов, нотариусов, инженеров, бухгалтеров или других профессиональных консультантов, оказывающих лоббистские услуги для своих клиентов. От них требуется зарегистрироваться, когда они организуют встречи между своими клиентами и лицом, занимающим федеральную публичную должность. Они также должны регистрироваться каждый раз, когда они заключают контракт с клиентом на лоббирование в целях оказания воздействия на следующие действия:

- а) разработку, доработку или внесение поправок в законодательное предложение, законопроект или резолюцию, нормативный акт, политику или программу;
- б) присуждение гранта, предоставление взносов, налоговых льгот или финансовых привилегий;
- в) присуждение контракта.

Под «клиентом» (client) понимается физическое лицо, организация или корпорация, от чьего имени консультант осуществляет лоббистскую деятельность и кто является действительным бенефициаром лоббирования.

Содержание «задания» (undertaking) определяется соглашением или контрактом, в письменной или устной форме, между клиентом и лоббистом, а не деятельностью государственных структур, в отношении которых лоббист стремится вступить в контакт с лицом, занимающим публичную должность.

Примечательно, что ответственность за соблюдение требований Закона о регистрации лоббистов возложена на самих лоббистов.

В целях содействия исполнению Закона непрерывно осуществляются мероприятия по доведению до сведения всех заинтересованных лиц и разъяснению положений Закона. Кроме того, Руководитель Управления по регистрации лоббистов вправе издавать бюллетени с консультативными заключениями и интерпретацией положений Закона с тем, чтобы облегчить их понимание лоббистами.

В то же время Закон предусматривает серьезные санкции в отношении лоббистов, не прошедших регистрацию или представивших в поданных заявлениях ложную или вводящую в заблуждение информацию. Если в ходе расследования Руководитель Управления по регистрации лоббистов придет к выводу, основанному на достаточных основаниях, что то или иное лицо допустило нарушение Закона, он имеет право рекомендовать представителю органов власти, имеющему соот-

ветствующую юрисдикцию (peace officer), провести расследование нарушения. Согласно Разделу 14 Закона, такие нарушения влекут за собой штраф до 25 000 долл. США или тюремное заключение на срок до двух лет (при вынесении приговора без участия присяжных заседателей). Законодательством установлен двухлетний срок давности в отношении процедуры правоприменения, начинающийся с даты предполагаемого нарушения. По истечении этого срока никаких обвинений уже не может быть выдвинуто.

Положения Закона могут быть детализированы на региональном уровне. Так, например, в провинции Британская Колумбия принят специальный Закон от 27 августа 2001 г., которым под лоббистской деятельностью в отношении лоббистов-консультантов или внутренних лоббистов понимается взаимодействие с должностными лицами публичных органов власти «с целью повлиять» на следующие решения:

- а) разработку какого-либо законодательного предложения государственным органом власти провинции Британская Колумбия или членом ее Законодательной Ассамблеи;
- б) внесение какого-либо законопроекта или резолюции в Законодательную Ассамблею, а также внесение поправки, прохождение или отклонение какого-либо законопроекта или резолюции, уже находящихся на рассмотрении Законодательной Ассамблеи;
- в) разработку или внесение поправки в подзаконный акт, в определение, данное в Законе или декрете правительства;
- г) разработку или внесение поправки в какую-либо программу или политику правительства провинции Британская Колумбия;
- д) присуждение какого-либо контракта или предоставление финансовых преимуществ от имени правительства Британской Колумбии;
- е) организацию встречи между должностным лицом публичных органов власти и любым другим лицом (в отношении исключительно лоббистов-консультантов).

В провинции Ньюфаундленд и Лабрадор в декабре 2004 г. также принят региональный Закон о регистрации лоббистов, вступивший в силу в октябре 2005 г., согласно которому лоббирование должностных лиц публичных органов власти (если оно проводится надлежащим образом) признается правомерной деятельностью.

По общему правилу, консультанты-лоббисты и внутренние лоббисты, осуществляющие лоббистскую деятельность в отношении должностных лиц публичных органов власти, должны быть зарегистрированы в реестре лоббистов как ведущие такую деятельность. Регистратор лоббистов назначается указом Губернатора провинции и наделен полномочиями проверять достоверность информации, содержащейся в заявлении о регистрации или любом другом документе, представленном в соответствии с положениями Закона.

Лоббисты-консультанты и внутренние лоббисты не имеют права проводить лоббистских действий в отношении должностных лиц публичных органов власти, не зарегистрированных в регистре лоббистов в качестве объектов их лоббистской деятельности. Кроме того, консультанты-лоббисты и внутренние лоббисты не должны в ходе выполнения лоббистской деятельности вручать подарки или какие-либо другие блага должностным лицам публичных органов власти, в отношении которых они проводят или намерены проводить лоббистские действия.

Бывшим должностным лицам публичного органа запрещено выполнение лоббистских действий в качестве консультанта-лоббиста или внутреннего лоббиста в течение одного года с даты прекращения выполнения этим лицом обязанностей должностного лица публичного органа власти.

Законом предусмотрена штатная должность Уполномоченного по вопросам лоббирования и соблюдения этических норм (далее – Уполномоченный), назначаемого на 5 лет (с возможностью переназначения на новый срок) Губернатором провинции. Уполномоченный обязан подавать в Законодательное собрание (через Спикера) ежегодные отчеты о работе своего Управления.

На Губернатора провинции возложена обязанность по разработке Кодекса этических норм для лоббистов-консультантов и внутренних лоббистов (далее – Кодекс), в котором подробно излагаются предписанные им нормы поведения (копия Кодекса этических норм вручается каждому лоббисту-консультанту и внутреннему лоббисту).

Если Уполномоченный имеет достаточные основания считать, что положения Закона или Кодекса были нарушены, он вправе изучить происшедшее и при необходимости провести служебное расследование нарушения на основании положений Закона о публичных расследованиях (Public Inquiries Act) с правом иметь доступ к документам и файлам, которые могут потребоваться для проведения служебного расследования.

В случае, если Уполномоченным будет установлено, что лоббист-консультант или внутренний лоббист серьезно или неоднократно нарушал обязательства, налагаемые настоящим законом, нормативными правовыми актами или Кодексом этических норм, он наделен полномочиями: а) запретить на один год регистрацию консультанта-лоббиста или внутреннего лоббиста в регистре лоббистов; б) приказать удалить из регистра все записи, касающиеся консультанта-лоббиста или внутреннего лоббиста.

В дополнение к вышеназванным дисциплинарным мерам в ситуации, когда, по мнению Уполномоченного, есть веские основания полагать, что какое-либо лицо совершило нарушение, предусмотренное Законом, иными нормативно-правовыми актами или Кодексом этических норм, он должен рекомендовать, чтобы расследование предполагаемого нарушения было в юрисдикции соответствующего представителя власти.

Любое лицо, нарушающее положения Закона, считается виновным в правонарушении и подлежит наказанию, при осуждении в порядке суммарного производства, в форме штрафа: за первое нарушение в размере не свыше 25 000 долл. и за второе и последующие нарушения – в размере не свыше 100 000 долл.

Суд также вправе, в случае, если лицо виновно в правонарушении, предусмотренном Законом, конфисковать средства, вырученные в результате лоббирования, как полученные неправомерным путем и постановить направить эти средства в Консолидированный фонд доходов (Consolidated Revenue Fund). Однако судебное разбирательство в таких случаях не может быть начато позднее, чем через два года с момента возникновения предмета разбирательства.

Что касается должностных лиц публичного органа власти, то они считаются находящимися в положении конфликта интересов, если принимали участие в деятельности, запрещенной как ведущей к конфликту интересов, согласно Закону о конфликте интересов (Conflict of Interest Act, 1995), или, если эти лица яв-

ляются членами Законодательного собрания, в деятельности, запрещенной как ведущей к конфликту интересов, согласно Части II Закона о Законодательном собрании (House of Assembly Act).

Из практических аспектов и проблем применения Закона следует отметить следующие. В настоящее время в провинции Британская Колумбия зарегистрировано 312 лоббистов. Обязательным запретом для бывших государственных служащих является невозможность регистрации в качестве лоббиста в течение двух лет после выхода в отставку. Например, бывший прокурор провинции Д. Плант спустя два года после завершения деятельности в прокуратуре зарегистрировался в качестве лоббиста и осуществляет мероприятия в своем бывшем ведомстве – в целях предоставления налоговых и финансовых льгот адвокатскому сообществу (по поручению и за плату со стороны адвокатского сообщества) и принятия законодательства об укреплении общественной безопасности (по поручению и за плату со стороны муниципальных образований Ванкувера).

По мнению исполнительного директора управления юстиции Министерства юстиции провинции Британская Колумбия К.Вольф, основной задачей законодательства о лоббизме являются обеспечение открытости деятельности лоббистов для гражданского общества и предотвращение возможного конфликта интересов государственных служащих, на которых оказывается воздействие лоббистами.

В то же время отмечены имеющиеся проблемы в правоприменительной деятельности, заключающиеся в фактическом неприменении установленных Законом санкций в случае выявления нарушений (уклонение от регистрации в качестве лоббистов или нарушение сроков регистрации), хотя такие факты имеют место. Это связано с существующим неофициальным мнением об отсутствии серьезной общественной опасности подобных действий.

В связи с этим находятся на стадии обсуждения, но до сих пор не получают окончательной поддержки предложения об ужесточении требований к лоббистам, включая:

- наделение должностного лица, ведущего реестр лоббистов (регистратора), назначаемого и подотчетного Парламенту, полномочиями по непосредственному применению санкций к нарушителям законодательства о лоббизме (сейчас соответствующие решения выносятся судом);
- увеличение с двух до пяти лет срока невозможности регистрации в качестве лоббиста после выхода в отставку для бывших государственных служащих и парламентариев;
- изменение понятия лоббизма с «воздействия на государственных служащих» на «общение с государственными служащими»;
- исключение возможности получения денежного содержания за занятие лоббистской деятельностью;
- введение ответственности за умышленное и преднамеренное подключение к лоббистской деятельности средств массовой информации в целях более эффективного воздействия на государственных служащих.

Вместе с тем, исходя из существенной дискуссионности поднятых вопросов, принятие таких поправок в ближайшее время в законодательство Канады маловероятно.

По результатам анализа приведенных в статье сведений представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Как следует из Национального плана противодействия коррупции, возможная подготовка нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность в Российской Федерации, должна быть основана на комплексном учете интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц в процессе разработки федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Реализация такого подхода, учитывая новаторский характер подобного акта для отечественной правовой системы, в значительной степени связана с изучением существующей практики регулирования лоббистской деятельности.
2. Различные предложения о разработке проекта Федерального закона «О лоббизме», в том числе в целях противодействия коррупции, нуждаются в комплексной оценке с использованием зарубежного опыта (в том числе канадского), изучение которого представляет серьезный интерес.
3. Основные особенности канадского законодательства о регулировании лоббистской деятельности заключаются в следующем:
 - в Канаде действует единая система регистрации, охватывающая как лоббистов, работающих в интересах бизнеса, так и лоббистов, работающих на некоммерческие организации;
 - в соответствии с канадским законодательством лица, получающие денежное вознаграждение за взаимодействие с должностными лицами государственных органов власти в целях благоприятного решения вопроса законодательного, организационного или финансового характера (под которым и понимается лоббирование как деятельность по воздействию на публичных должностных лиц, осуществляемая на законных основаниях), обязаны соблюдать требования о раскрытии информации на основе свободного и открытого доступа к органам государственной власти;
 - одной из главных целей реализации канадского законодательства о лоббизме является доведение до гражданского общества информации о том, кто именно и в каких целях пытается оказывать влияние на правительственные органы. В этих целях существует система регистрации (в каждом конкретном случае лоббирования) в Открытом реестре (Public Registry) лиц, получающих вознаграждение за свою деятельность в качестве лоббистов;
 - содержание лоббистской деятельности определяется «заданием» (undertaking) на основании соглашения или контракта, заключаемого в письменной или устной форме между клиентом и лоббистом;
 - в целом основной задачей законодательства о лоббизме являются обеспечение открытости деятельности лоббистов для гражданского общества и предотвращение возможного конфликта интересов государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, на которых оказывается воздействие лоббистами.
4. Факт разработки и рассмотрения в Канаде приведенных в статье предложений законодательного характера об ужесточении требований к лоббистам свидетельствует о неоднозначной оценке со стороны гражданского общества существующей в Канаде нормативной базы и правоприменительной практики в области лоббизма. Это обстоятельство следует учитывать при разработке концептуальных положений принципиально нового отечественного законодательства о лоббистской деятельности.