

ТОЛСТЫХ П.А.
к.п.н., доцент

Экспертное заключение на проект Закона Республики Казахстан «О лоббировании»¹

Республика Казахстан – одна из немногих стран постсоветского пространства, где тема регулирования лоббистской деятельности за последние десять лет находится в мейнстриме политических дискуссий. При этом в отличие от России главным сторонником принятия соответствующего закона является исполнительная власть - Правительство и Министерство юстиции Казахстана. Так, по мнению представлявшего законопроект 23 февраля 2010 года в Мажилисе вице-министра юстиции Дулата Куставлетова, институт лоббирования законов позволяет учитывать инициативы и интересы более широких слоев населения. Лоббизм вовлекает граждан, различные социальные группы, общественные объединения в процесс разработки необходимых обществу законов. По мнению инициаторов законопроекта, формирование законодательства о лоббировании развивает положения Конституции Республики Казахстан о праве граждан участвовать в управлении делами государства. В этой связи данный законопроект, по мнению его разработчиков, придаст бы процессу взаимодействия общества и власти современный, демократичный и правовой характер, обуславливая возможность воздействия в процессе законопроектной работы на законодательную ветвь власти различными группами граждан, образующими объединения юридических лиц.

Опыт стран с развитой культурой продвижения интересов показывает, что принятие и существование эффективного (а не формального) законодательства регламентирующего лоббистскую деятельность возможно, если присутствуют следующие черты²:

- демократический характер политической системы, политический и идеологический плюрализм, возможность граждан и организаций получать и распространять информацию;
- наличие реально действующих, относительно независимых ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), которые обеспечивают действенный контроль за обеспечением прав и свобод;
- сильный парламент и наличие других органов представительной власти и самоуправления;
- относительно развитое гражданское общество;
- развитая система массовой информации и коммуникации, которая функционирует в условиях гарантированной свободы выражения мнений и взглядов.

Под лоббизмом во всех современных развитых обществах понимаются основные правила, по которым происходит взаимоотношения общества и государства. Так, по мнению классика элитологии, французского политолога Р.-Ж. Шварценберга, лоббизм вообще заложен в саму сущность властвования. В книге «Политическая социология» он пишет: «всякий правитель

¹ Настоящее экспертное заключение подготовлено Центром исследования правовой политики при поддержке Freedom House. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, могут не совпадать с официальной позицией Freedom House.

² Подробнее см.: *Тихомирова Е.Б.* Лоббизм как специфическая форма коммуникаций с общественностью // Вестник Московского государственного университета (Социология и политология), - № 3, 2002.

стремится добиться согласия с его решениями, а каждый из тех, кем управляют, старается выразить свои потребности и сделать так, чтобы о них узнали. Согласие между ними может возникнуть благодаря коммуникации, обмену»³. Без правовых норм, регулирующих лоббистскую деятельность вообще сложно представить современного парламентаризм.

Действующие в современном мире нормативно-правовые акты, регулирующие лоббистскую деятельность, имеют основы в действующих конституциях. Недаром американский исследователь Уэнди Росс утверждал, что лоббизм обязан своим существованием принятой в 1791 году первой поправке к Конституции США, которая провозгласила право народа «мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»⁴. Конституционные основы лоббистской деятельности в Германии закреплены в статье 17 Конституции, которая гласит «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент». В Германии нет единого федерального закона о лоббистской деятельности, однако имеется целый ряд документов, регулирующих лоббистскую деятельность.

Законодательство о регулировании лоббистской деятельности относится к группе законов об обществе и власти. Принятие специального законодательства является развитием следующих статей Конституции Республики Казахстан:

Статья 33. 1. *Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.*

Данная статья закрепляет право граждан активно участвовать и влиять на деятельность органов государственной и муниципальной власти. Именно через активное влияние реализуется право граждан на управление делами государства. Это влияние на органы государственной власти может осуществляться непосредственно или через уполномоченных представителей, лоббистов, которые обладают необходимыми знаниями и опытом. Благодаря лоббистам общество более эффективно воздействует на власть, реализуя свои потребности.

Указанная норма в совокупности с частью 1 **статьи 13** еще более усиливается, так как в ней установлено, что «*каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону*». Защита прав в данном случае подразумевает активное взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти, в том числе с целью корректировки действующих политических реалий (законов, положений, актов и пр.). Статья 33 Конституции Республики Казахстан обеспечивает возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. В демократическом государстве граждане выступают как активная, инициативная сила, защищающая личные и публичные интересы, вызывающая ответные действия государства, предупреждающая и исправляющая ошибки и злоупотребления властей (О. Кутафин). Значение этого права, закрепленного в ст. 33 Конституции РК состоит в возможности для граждан продолжать воздействие на сформированные ими государственные органы и органы местного самоуправления. Тем самым обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности общественных объединений, коллективов и отдельных граждан (Л. Окунькова).

³ Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология: в 3-х частях, М., 1992.

⁴ Уэнди Росс. Лоббисты в конгрессе / Росс Уэнди // США. 1994. № 4.

Статья 20. 2. *Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом.*

Данная статья Конституции, а также более полно раскрывающие и конкретизирующие ее значение федеральные законы наделяют правом лоббистов искать и получать информацию в органах государственной и муниципальной власти, в которой заинтересован заказчик. Под информацией в данном контексте имеется в виду готовящиеся проекты нормативно-правовых актов, указы, распоряжения, федеральные законы и прочая внутриведомственная информация, которая может затрагивать интересы заказчика. Оперативное получение данной информации, а также ее профессиональный анализ позволит в полной мере реализовать права граждан на участие в управлении делами государства.

Статья 24. 1. *Каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения.*

Реализуя это конституционное право, гражданин может выбрать любой вид деятельности, в том числе лоббистскую деятельность, или пойти работать в профессиональную ассоциацию, которая оказывает данные услуги. По смыслу этой статьи гражданин вправе использовать все свои конституционные права и свободы, установленные в разделе «Человек и гражданин» Конституции Республики Казахстан, которые могут в той или иной степени иметь отношение к лоббистской деятельности. Гражданин вправе использовать все виды и способы защиты своих прав путем обращения в органы власти, обжалования решений должностных лиц, обращения в суд, к общественности, вступления в общественное объединение, политическую партию, использования средств массовой информации.

Статья 32. *Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.*

Конституционное право «мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» дает гражданам Республики Казахстан возможность не соглашаться или, наоборот, активно поддерживать решения, принимаемые органами государственной власти Республики Казахстан. Имея активную позицию по решениям, принимаемым органами государственной власти, граждане могут через публичное влияние корректировать политические решения, что является не только признаком гражданского общества, но и одной из распространенных в странах западной цивилизации технологий прямого лоббирования - Grass roots lobbying.

Рассмотрим теперь проект закона «О лоббировании» РК более подробно.

Название проекта закона

Название проекта закона «О лоббировании» лучше заменить на «О регулировании лоббистской деятельности в Республике Казахстан», так как это более точно отражает его цели и содержание.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:
1) лоббистская деятельность - деятельность по представлению и продвижению своих интересов в процессе участия в законотворческой работе, осуществляемая в Парламенте Республики Казахстан (лоббирование);

Сочетание слов «продвижению своих интересов» лучше заменить на «отраслевых и общественных интересов» как более точное для сущности лоббирования, так как сущность лоббирования – это деятельность по профессиональному отстаиванию **чужих интересов** (интересов заказчика) в органах государственной власти.

Сужение объекта лоббирования до законодательной ветви власти не только не соответствует мировому опыту регулирования данного политического явления (в США, Канаде, Австралии лоббисты имеют право доносить свои позиции, как до исполнительной, так и до законодательной ветви власти), но и не оправдано. В современном демократическом обществе политические решения проходят длительную процедуру консультаций и согласований, в которых задействованы как представители законодательной, так и исполнительной власти. Давая право лоббистам оказывать воздействие на исполнительную власть (например, через создание экспертных или консультативных советов при органах исполнительной власти РК) закон сделает процесс принятия политических решений более публичным, более взвешенным, отражающим интересы различных групп влияния, и менее коррупционным.

Стоит отметить, что именно по этой логике развивалось законодательство США, регулирующее лоббизм. В конце 19 века был введен специальный реестр, обязывающий лоббистов регистрироваться при конгрессе или сенате США. В 1946 году был принят первый в мировой истории федеральный закон, который регулировал права и обязанности лоббистов на уровне законодательной ветви власти. В 1996 году вступил в силу закон, регламентирующий деятельность лоббистов не только в конгрессе и сенате США, но и на уровне исполнительной власти. Историческое расширение прав лоббистов, признание этого института сопровождалось не только усилением контроля, но и максимальным раскрытием информации об их деятельности.

2) субъекты лоббистской деятельности - негосударственные объединения юридических лиц (союзы, ассоциации) Республики Казахстан, объединяющие не менее десяти юридических лиц, прошедшие государственную регистрацию в уполномоченном органе;
Указанная норма проекта закона не соответствует мировому опыту регулирования данного политического явления, поскольку как минимум выводит из общественно-политического поля двух ключевых субъектов - «корпоративных лоббистов» и «лоббистских фирм (профессиональных консультантов)».

Корпоративные лоббисты - это акторы, отвечающие за продвижение интересов конкретной компании в органах государственной власти с целью добиться для нее тех или иных преференций. Интересы корпораций во взаимоотношении с органами государственной власти представляет специально создаваемое структурное подразделение в компании - Департамент по связям с органами государственной власти. Департамент по связям с органами государственной власти (GR-департамент) – структурное подразделение крупной корпорации, отвечающее за сопровождение ее деятельности в органах государственной власти. Представители департамента (GR-специалисты) представляют интересы компании в политической среде, отслеживают возможные угрозы для компании от деятельности профильных политических стейкхолдеров, реализуют комплекс специальных мер, чтобы предотвратить реализацию этих угроз, а также ищут потенциальные возможности для компании через ее участие в политических действиях. Стоит отметить, что данные

департаменты за последние двадцать лет стали общепризнанными институтами современного корпоративного управления.

Лоббистская фирма – коммерческая организация, осуществляющая на платной основе услуги по представлению интересов заказчика в органах государственной власти. В США, Канаде, Австралии, Польше, Европейском союзе, Великобритании и ряде других стран деятельность лоббистских фирм законодательно регулируется: существует жесткая отчетность о клиентах и контрагентах фирмы, суммах, потраченных на политическое влияние и пр.

Деятельность профессиональной лоббистской фирмы основана на знании особенностей принятия решений в том или ином органе власти. Ее можно сравнить с работой адвоката. Несмотря на то, что все законы имеются в открытом доступе, нужен специальный посредник, который приведет судье убедительные аргументы в пользу позиции клиента. Специалист, работающий в лоббистской фирме — в каком-то смысле тоже адвокат общества в системе законодательной и исполнительной власти. Он ускоряет принятие важных государственных решений и способствует реализации потребностей различных групп, снимая социальные противоречия.

Для уяснения данного тезиса рассмотрим пример одной из самых распространенных услуг на рынке лоббистских услуг во всем мире - поддержка интересов заказчика в области законотворчества. Стоит отметить, что только в Америке данная услуга приносит лоббистским фирмам порядка одного миллиарда долларов в год. В задачи специально нанятого профессионального посредника входят обязанности по разработке законопроекта и всей необходимой сопроводительной документации, согласно требованиям и обычаям соответствующего документооборота; согласования данного проекта с ответственными органами государственной власти; поиск релевантного субъекта права законодательной инициативы; нейтрализация потенциальных противников законопроекта; создания коалиций в поддержку законопроекта и множество других сопроводительных услуг.

Данная деятельность носит исключительно профессиональный характер и основана на знании сотрудниками лоббистских фирм особенностей принятия политических решений в том или ином органе государственной власти.

Представляя на профессиональном языке позиции различных общественных групп перед законодателем, лоббистские фирмы выполняют две важные функции. Одна из них - ускорение принятия государственных решений. Недаром в этом контексте профессионального лоббиста часто называют «экспертом власти» - он профессионально может изложить потребности различных групп перед законодателем, правильно выстроить аргументацию, приведя множество дополнительных аргументов и тезисов. С другой стороны, лоббистские фирмы способствуют реализации общественных потребностей, гармонизируют общество, снимая социальные противоречия.

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

В анализируемом проекте закона запрещается осуществлять лоббистскую деятельность в отношении законов, которые регулируют общественные отношения в сфере: 1) конституционных основ организации и деятельности государственных органов и государственной службы; 2) обеспечения обороны и безопасности государства; 3) обеспечения территориальной целостности и формы государственного устройства Республики Казахстан; 4) правоохранительной деятельности и воинской службы; 5) судостроительства и судопроизводства; 6) административно-территориального устройства Республики Казахстан; 7) бюджетных и межбюджетных отношений; 8) международных отношений; 9) обеспечения исполнения налоговых обязательств граждан и юридических лиц; 10) экологической безопасности.

Признавая за законодателем право ограничивать некоторые сферы деятельности лоббизма, связанные, например, с иностранным лоббистским влиянием, государственным суверенитетом, перечисленные выше ограничения вызывают недоумение. Создается впечатление, что разработчики боятся лоббистов. В то же время в статье 5 рассматриваемого проекта закона четко указано, что лоббистская деятельность **«НОСИТ рекомендательный характер»**. По нашему мнению, лоббистская деятельность – это всего лишь профессиональное выражение интересов различных общественных групп и, если принимаемые законы противоречат этим интересам, лучше достичь общественно-политического компромисса при помощи лоббистов. Одной из положительных черт цивилизованного лоббирования является то, что за счет существования легального канала лоббистского влияния различные группы интересов могут доносить свои позиции до лиц, принимающих решения в органах государственной власти, при этом общество становится более гармоничным, снимается социальное напряжение. Например, при разработке и принятии законодательства по экологической безопасности (которая в настоящее время выведена из сферы деятельности закона) от донесения своих позиций будут отстранены экологические союзы и организации, имеющие многолетний профессиональный опыт в данном вопросе. Это приведет не только к возможным радикальным акциям протеста, но и международному порицанию таких организаций, как «Гринпис» или «Фонд дикой природы». Или другой пример. В США существуют множество групп общественно-политического влияния, лоббирующих самые различные интересы - от демократизации в армии и выхода войск из Ирака до расширения числа американских штатов и возможности гражданам с нетрадиционной ориентацией иметь детей и пр. и пр. Все эти группы мирно собираются, пишут петиции, устраивают публичные акции, нанимают лоббистские фирмы. Таким образом, через демократический институт взаимодействия данные группы реализуют свои права.

Статья 6. Права и обязанности субъектов лоббистской деятельности

На наш взгляд, в проекте закона не в полной мере описаны формы лоббистской деятельности и права лоббистов. К ним согласно законопроекту относятся следующие возможности:

1) *участвовать в рассмотрении проектов законов, за исключением проектов законов, регулирующих общественные отношения, указанные в пункте 2 статьи 3 настоящего Закона;*

На наш взгляд, было бы целесообразно расширить права лоббистов и дать им возможность не только «участвовать в рассмотрении проектов законов», но и «участвовать при их подготовке, кроме того, самостоятельно подготавливать правовые акты» и пр.

2) *вносить предложения по рассматриваемым Парламентом Республики Казахстан проектам законов;*

3) *представлять заключения на рассматриваемые проекты законов;*

В данном контексте предложения, которые вносятся лоббистом, должны быть в обязательном порядке рассмотрены на заседаниях профильного комитета или комиссии Парламента РК, в которых рассматривается проект закона.

4) *получать информацию о находящихся на рассмотрении Парламента Республики Казахстан проектах законов;*

Права лоббиста в данной статье должны быть расширены, так как в разработке законов участие принимает не только Парламент РК, но и органы исполнительной власти. В связи с этим лоббист должен получать информацию по рассматриваемому законопроекту от всех органов государственной власти, задействованных в его разработке. Только в этом случае его работа будет эффективной, а коррупционность данной нормы будет снижена.

5) *выступать в средствах массовой информации по лоббируемым проектам законов.*

Данной нормы явно недостаточно, так как СМИ для лоббиста – это лишь одно из средств убеждения, донесения информации до законодателей и общественности. В связи с этим предлагается как минимум добавить следующие права: разъяснять общественности, убеждать государственные и муниципальные учреждения о целесообразности принятия или непринятия определенного правового акта; проводить ознакомительную работу с общественностью, предприятиями, учреждениями и организациями о готовящихся в Парламенте, Правительстве или других государственных или муниципальных учреждениях правовых актов; делать сообщения посредством средств массовой информации и участвовать в массовых мероприятиях;

В данной статье не обозначено право лоббистов «организовывать встречи политиков, государственных служащих и должностных лиц с общественностью по вопросам нормотворчества». Стоит признать, что это широко распространенный вид деятельности лоббистов во всем мире.

В данной статье целесообразно было бы также обязать должностные лица законодательной и исполнительной власти не препятствовать деятельности лоббистов, а именно: учреждения государства и местного самоуправления должны создать условия для законных действия лоббистов; всех политиков, государственных служащих и должностных лиц не ущемлять законной деятельности лоббистов и дать возможность им беспрепятственно осуществлять законные интересы заказчиков лоббистской деятельности.

Статья 10. Отчет субъектов лоббистской деятельности

Проанализировав опыт стран, в которых осуществляется регулирование лоббистской деятельности, можно выделить ряд моделей, затрагивающих отчетность лоббистов:

- Высокий уровень отчетности
- Средний уровень отчетности
- Низкий уровень отчетности

Разберем каждую из представленных моделей подробнее.

Высокий уровень отчетности – полное раскрытие информации обо всех стадиях и участниках лоббистского процесса, и в частности:

- **Раскрытие заказчиков:** лоббист должен раскрывать тех, кто его нанимает;
- **Раскрытие финансовых трат на политическое влияние:** лоббист обязан публиковать данные об отдельных расходах, отчеты о расходах, отчеты о зарплатах, бухгалтерскую отчетность, подробные отчеты обо всех совершенных в ходе лоббистской кампании расходах.
- **Максимальная открытость информации перед обществом:** имеется доступ общественности к спискам лоббистов, в том числе к данным о контактах лоббистов с государственными институтами и структуре их расходов. Деятельность лоббистов строго аудировается и контролируется, существует система штрафов за задержку предоставления данных или неполную регистрационную отчетность.

Средний уровень отчетности – ограниченное раскрытие информации о стадиях и участниках лоббистского процесса, и в частности:

- Раскрытие информации о предмете лоббирования, расходах, государственных контактах.
- Лоббистам запрещается вручать подарки, обо всех взносах политического характера необходимо сообщать.
- Обеспечивается общественный доступ к спискам лоббистов, хотя расходы не публикуются, а наказания за нарушения остаются ограниченными.

Низкий уровень отчетности – незначительное раскрытие информации о стадиях и участниках лоббистского процесса, и в частности:

- Существует регистрация лоббистов, но при этом требования к раскрытию информации незначительные.
- При публикации списков лоббистов, подробных данных (отчет о расходах, уровень контактов и пр.) приводится мало.
- При нарушении правил лоббистами – наказания незначительны.

Как видно из мирового опыта регулирования лоббистской деятельности, в последние годы усиливается общественный контроль за деятельностью лоббистов. В связи с этим отчеты помимо предложенного в проекте закона РК должны как минимум содержать данные:

- обо всех тратах, сделанных лоббистом при осуществлении им своей профессиональной деятельности;
- об объектах взаимодействия - конкретных должностных лиц, с которыми взаимодействовал лоббист.

Информация о реестре лоббистов, их клиентах, политических контактах, заработках и тратах должна быть максимально открыта. По опыту США такую информацию можно посмотреть на сайте органа государственной власти, осуществляющего регистрацию, а также многочисленных общественных организациях, которые осуществляют контроль за деятельностью лоббистов.

Май 2010 г.