Pro et contra

Здійснення лобіювання на користь іноземних інтересів

Людина не острів, а частина материка.

Джон Донн

Володимир НЕСТЕРОВИЧ,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. Дідоренка

Посилення міжнародного співробітництва, передусім у господарсько-економічній галузі, урізноманітнило форми контактування між державами з метою захисту і представництва власних інтересів та інтересів своїх суб'єктів. Однією з дієвих й утилітарних форм такої взаємодії є лобіювання на користь іноземних інтересів (далі – іноземне лобіювання). Лобісти, котрі представляють іноземні інтереси, підкреслює американський учений П. Файндлі, вирішують багато завдань, які з протокольних або інших міркувань бояться брати на себе дипломати. Більше того, на сьогодні багато експертів навіть виокремлюють два світові центри іноземного лобіювання – це Вашингтон і Брюссель. Проте серед наукової громадськості питання про допустимість осіб чи представників іншої держави як суб'єктів лобіювання не є однозначним.

У ході дискурсу щодо цього питання сформувалися дві позиції. Відповідно до першої іноземне лобіювання є легітимною практикою представництва та захисту інтересів іноземних контрагентів. Згідно з другою воно є однією з завуальованих форм утручання у внутрішні справи держави. Для того, щоб визначити, яка з наведених позицій є найприйнятнішою та може знайти своє відображення у майбутньому законі України про лобіювання, слід проаналізувати генезис та наявну зарубіжну й вітчизняну практику іноземного лобіювання. У цьому авторові допомогли праці таких учених, як М. Берд, П. Гуцал, Р. Девідсон, В. Олізцер, А. Кислов, Е. Лозанський, В. Сатжевіч, А. Сергунін, Р. Хрібнер, П. Файндлі та ін.

Певні сегменти іноземного лобіювання можна віднайти ще наприкінці XVIII століття. Зокрема, досить пригадати бурхливі протести ірландських емігрантів у США проти укладеного 1794 року англо-американського договору «про дружбу та мореплавання» (так званого договору Джея), котрий мав урегулювати старі спори між Англією та США, пов'язані з виконанням Версальського мирного договору 1783 року, й нові конфлікти, спричинені англо-французькими війнами. Примітно, що громадяни США – вихідці з Ірландії – виступали в даному разі не проти дискримінаційних положень цього договору, а проти самого факту угоди з Англією. До неї вони ставилися як до держави, котра пригнічує їхню колишню батьківщину. Відомі також наполегливі спроби американців голландського походження втягнути Сполучені Штати Америки у війну з Англією на боці бурів у період англо-бурської війни (1899–1902 рр.) тощо. Однак першим повноцінним зафіксованим випадком іноземного лобіювання вважається найом у XIX столітті російською владою американського екс-сенатора для лобіювання купівлі урядом США Аляски. Лобіст, як свідчить історія, зі своїм завданням упорався.

Виникненню та поширенню інституту іноземного лобіювання сприяло п'ять загальносвітових взаємопов'язаних між собою тенденцій:

– демократизація держав у світі;

– посилення міжнародного співробітництва як між державами, так і їхніми суб'єктами;

– активізація міграційних процесів за умов глобалізації;

– збільшення гетерогенності сучасного суспільства за рахунок урізноманітнення його етнічного складу;

– зростання національної самосвідомості, особливо серед іммігрантів.

США, котрі є родоначальниками іноземного лобіювання, іще наприкінці 30-х років XX століття врегулювали згаданий вид діяльності, яка згодом набула загальноприйнятого й легітимного характеру. Прозорість іноземного лобіювання забезпечується щорічним оприлюдненням доповідей генеральним прокурором США про осіб, що здійснювали лобіювання на користь іноземних інтересів; про їхніх клієнтів; про угоди, укладені між сторонами; про видатки, спрямовані на лобіювання.

Відповідно до законодавства США реєстрація, наголошується в доповіді генпрокурора США, не означає визнання американським урядом законності того чи іншого іноземного уряду або іноземної політичної партії. Реєстрація також не означає схвалення з боку уряду Сполучених Штатів діяльності будь-якого зареєстрованого агента чи змісту будь-яких інформаційних матеріалів, розповсюджуваних на території країни. Свідченням цього є, приміром, систематична реєстрація Косово як замовника лобістських послуг у США задовго до визнання США його незалежною країною, або, скажімо, Тибету, який наразі входить до складу Китаю.

Базовим законом у правовому регулюванні іноземного лобіювання у Сполучених Штатах є Акт про реєстрацію іноземних фірм 1938 року *(Foreign agents registration act of 1938 (FARA)*. Його ухваленню передувало проведення комітетом Палати представників 1935 року спеціального розслідування фактів активного поширення у США нацистської пропаганди. Тому головним спрямуванням *FARA* стала найперше нейтралізація антиамериканської діяльності всередині країни агентів фашистської Німеччини, чия активність значно посилилася перед Другою світовою війною. Варто звернути увагу й на те, що інтереси фашистської Німеччини в США також представляли перші на той час *PR*-фірми – *Carl Byoir and Associates* та *Ivy Lee & T. J. Ross and*

Associates. Клієнтами першої були Німецькі залізниці, що пропагували серед американців туристичні поїздки до Німеччини. А друга обслуговувала інтереси німецької фірми *I. G. Farben*.

Унаслідок активних лобістських дій на користь фашистської Німеччини у США було досягнуто двох важливих для фашистського режиму результатів: по-перше, неабиякої активізації діяльності значної частини американців німецького походження на підтримку своєї історичної батьківщини. По-друге, максимального відтермінування офіційного вступу Сполучених Штатів до Другої світової війни.

Звичайно, інтенсифікація лобіювання на користь інтересів фашистської Німеччини не залишилася поза увагою правоохоронних і судових органів США. Юридично їхня реакція на згадані процеси знайшла свій вияв у Рішенні Верховного Суду США від 1943 року у справі *«Vierick v. United States»*. Так було роз'яснено, що основна мета Акта про реєстрацію іноземних фірм 1938 року полягає у виявленні агентів, котрі працюють на іноземні організації та займаються підривною діяльністю у США або поширюють іноземну пропаганду. Це судове рішення також деталізувало законодавчий термін «іноземна організація», під якою розумілись уряди іноземних держав й іноземні політичні партії; товариства, асоціації, корпорації та інші об'єднання осіб, котрі створені відповідно до законодавства іноземних держав або мають основне місце своєї діяльності в цих державах.

Згодом після змін у світі, які сталися по завершенні Другої світової війни, й після того, як США посіли особливе місце в системі міжнародних відносин, перед американськими законодавцями постало питання про перегляд спрямування норм згаданого вище законодавчого акта – від виявлення та нейтралізації іноземних агентів до визнання іноземного лобіювання як інституційного явища та лібералізації системи звітності для іноземних суб'єктів лобіювання. Зміни 1966 року до Акта про реєстрацію іноземних фірм засвідчили, що місце колишнього іноземного агента зайняли юрист-лобіст і радник у зв'язках з громадськістю, метою яких є не повалення уряду США чи підрив засад його діяльності, а вплив на нормотворчу діяльність органів державної влади на користь певних іноземних юридичних осіб.

Утім, удосконалення Акта 1938 року на цьому не зупинилося. У 1989, 1995 і 1998 роках Конгрес США ухвалив низку відповідних поправок, які провели правову межу між політичною пропагандою та діяльністю іноземних суб'єктів господарювання у галузі економіки, виокремили як об'єкт лобіювання президентську адміністрацію, урядові відомства й установи, а також детальніше регламентували систему реєстрації та звітності лобістів і лобістських організацій, котрі захищали іноземні інтереси.

Отже, з урахуванням внесених змін до Акта про реєстрацію іноземних фірм 1938 року істотно змінилася його первинна концепція. Нині термін «особа» включає індивіда, партнерство, асоціацію, корпорацію, організацію чи будь-яке інше об'єднання індивідів. Термін «іноземна юридична особа» означає уряд іноземної держави чи іноземну політичну партію. Агентом іноземної юридичної особи є будь-яка особа, котра: 1) діє як її представник; 2) залучена у межах США до політичної діяльності в інтересах цієї іноземної юридичної особи; 3) діє як радник у зв'язках із громадськістю, рекламний агент, співробітник інформаційної служби чи як політичний консультант; 4) збирає та розповсюджує фінансові ресурси; 5) представляє інтереси цієї іноземної юридичної особи перед федеральним відомством чи урядовим службовцем.

Основна ж вимога Акта 1938 року полягає у тому, що кожна особа – агент іноземної юридичної особи – повинна протягом десяти днів заповнити в Міністерстві юстиції США таку реєстраційну форму:

1) Ім'я зареєстрованої особи, адреса іноземної юридичної особи.

2) Статус зареєстрованої особи: для індивіда – громадянство; для партнерства – назва, адреса кожного партнера й копія договору про заснування партнерства; для асоціації, корпорації, організації й будь-якого іншого об'єднання індивідів – ім'я/назва, адреса й громадянство кожного директора й службової особи, котра виконує їхні обов'язки, а також достовірна й повна копія статуту та свідоцтва про реєстрацію корпорації та її структуру власності.

3) Детальне пояснення змісту діяльності зареєстрованої особи; повний список її співробітників, їхніх посадових обов'язків; назва й адреса кожної юридичної особи, для котрої зареєстрована особа працює; характер діяльності кожної такої іноземної юридичної особи; копії кожної письмової угоди, а також строки й умови кожної усної угоди, або у разі відсутності контракту – повне викладення всіх обставин, у зв'язку з якими зареєстрована особа стала агентом іноземної юридичної особи.

4) Детальне викладення змісту й методів реалізації такого контракту, а також поточної й запланованої діяльності, до якої залучено агента іноземної юридичної особи, у тому числі детальний звіт про його політичну діяльність.

5) Кількість грошей, отриманих зареєстрованою особою за попередні 60 днів від кожної такої іноземної юридичної особи, а також форма, час та адресат кожної такої сплати.

6) Детальний звіт про будь-яку діяльність зареєстрованої юридичної особи, яку вона здійснює для себе чи для будь-якої іншої особи, що не є іноземною юридичною особою, у тому числі відомості про політичну діяльність.

7) Ім'я, галузь зайнятості, адреса, громадянство – для індивіда й будь-якої іншої особи, в інтересах котрої зареєстрована особа працює.

8) Ступінь, за якого кожна така особа контролюється будь-яким урядом іноземної держави чи іноземної політичної партії.

9) Кошти, отримані зареєстрованою особою протягом останніх 60 днів від кожної такої особи.

10) Детальний звіт про кошти, витрачені зареєстрованою особою протягом останніх 60 днів у зв'язку з її діяльністю.

11) Детальний звіт про всі грошові внески, зроблені нею протягом останніх 60 днів у зв'язку з обранням будь-якої посадової особи чи первинними виборами, чи партійним з'їздом, чи зібранням, скликаним для відбору кандидатів на будь-яку політичну діяльність.

Окрім цього кожний агент іноземної юридичної особи повинен не пізніше, як через 48 годин після початку пропагандистської акції у будь-якій формі, надати дві копії матеріалів про її планування та проведення до Міністерства юстиції США. У будь-якому інформаційному матеріалі, що розповсюджується агентом іноземної юридичної особи, має бути чітко вказано, що цей матеріал розповсюджується від імені іноземної юридичної особи. Також кожен агент іноземної юридичної особи повинен вести бухгалтерський облік й інші записи, які розкривають зміст його діяльності. Ці матеріали в будь-який час повинні бути відкриті для перевірки Міністерством юстиції США.

Попри дедалі жорсткіші вимоги реєстрації, які встановлюються у результаті систематичного реформування лобінгового законодавства, кількість офіційно зареєстрованих осіб – лобістів-агентів (далі – агентів) та іноземних юридичних осіб, в інтересах котрих вони працюють (далі – замовників), є високою протягом останніх десяти років. Хоча можна зауважити невеликий спад у кількості реєстрацій. Це наочно підтверджують дані, наведені нижче в *табл. 1*.

Систематизовано автором на основі даних, оприлюднених у піврічних доповідях генерального прокурора США про стан виконання Акта про реєстрацію зарубіжних фірм 1938 року за вказані у табл. 1 роки.

Варто навести думку американського вченого Р. Хрібнера, котрий переконаний: реальна кількість лобістів, які здійснюють лобіювання в США на користь іноземних інтересів,

Таблиця 1

Динаміка реєстрацій агентів, що представляють іноземні інтереси у США

Рік	I півріччя				II півріччя			
	Кількість агентів, зареєстрованих за повною реєстраційною формою (ПРФ)	Кількість осіб, яких представляли агенти, зареєстровані за ПРФ	Кількість агентів, зареєстрованих за короткою реєстраційною формою (КРФ)	Кількість угод, укладених з агентами, зареєстрованими за КРФ	Кількість агентів, зареєстрованих за ПРФ	Кількість осіб, яких представляли агенти, зареєстровані за ПРФ	Кількість агентів, зареєстрованих за КРФ	Кількість угод, укладених з агентами, зареєстрованими за КРФ
1998	549	728	2472	83	522	727	2409	80
2000	484	640	2330	52	465	595	2148	47
2001	483	631	2241	84	460	615	2178	61
2004	418	560	1775	70	434	583	1825	78
2007	426	591	1913	91	405	563	1910	79
2008	392	541	1826	71	393	547	1868	61

приблизно втричі або вчетверо більша. Учений це пояснює тим, що здебільшого діяльність іноземних суб'єктів лобіювання, яка фактично є лобістською, досить важко кваліфікувати як таку за американським лобінговим законодавством.

Загалом протягом I півріччя 2008 року було зареєстровано як замовників лобістських послуг 140 країн, протягом II півріччя 2008-го – 139 країн. Найбільше грошей на лобіювання своїх інтересів у США витратили країни, зазначені у *табл. 2*.

Обчислено автором на основі аналізу сплачених гонорарів лобістським фірмам за умовами укладених контрактів, оприлюднених у піврічних звітах генерального прокурора США за 2008 рік про стан виконання Акта про реєстрацію іноземних фірм.

Особливе місце Сполучених Штатів у світі й наявність сутнісних елементів в американській демократії диктують правила іншим державам та їхнім суб'єктам щодо порядку та форми представництва інтересів у США. Одним із таких правил є здійснення іноземного лобіювання, концептуальні засади якого було розкрито вище. Можливістю здійснити лобіювання на користь власних інтересів у США досить активно користуються також вітчизняні суб'єкти господарювання, політичні партії України, громадські організації, уряд та Українська держава загалом.

Правовою основою для здійснення лобіювання у США на замовлення українських контрагентів є Акт про реєстрацію іноземних фірм 1938 року [1]. Відповідно до нього (про це йшлося вище) інформація про всі зареєстровані лобістські контакти оприлюднюється в піврічних доповідях генерального прокурора США. Їх аналіз дозволяє виокремити основних українських замовників лобістських послуг, їхніх представників інтересів (зареєстрованих осіб), характер наданих послуг, сплачені суми за укладеними контрактами й інтенсивність такого лобіювання у США.

Узагальнену інформацію про здійснення лобіювання у Сполучених Штатах на користь інтересів українських суб'єктів наведено нижче у *діаграмі*. Зважаючи на те, що на момент підготовки статті до друку, Міністерство юстиції США оприлюднило доповіді про стан виконання Акта про реєстрацію зарубіжних фірм 1938 року лише за 2008 рік [2–23], автор обмежився аналізом здійснення лобіювання у США на замовлення України та її суб'єктів 1998–2008 роками.

Обчислено автором на основі даних, оприлюднених у піврічних доповідях генерального прокурора США про стан виконання Акта про реєстрацію зарубіжних фірм 1938 року за вказані в діаграмі роки [2–23].

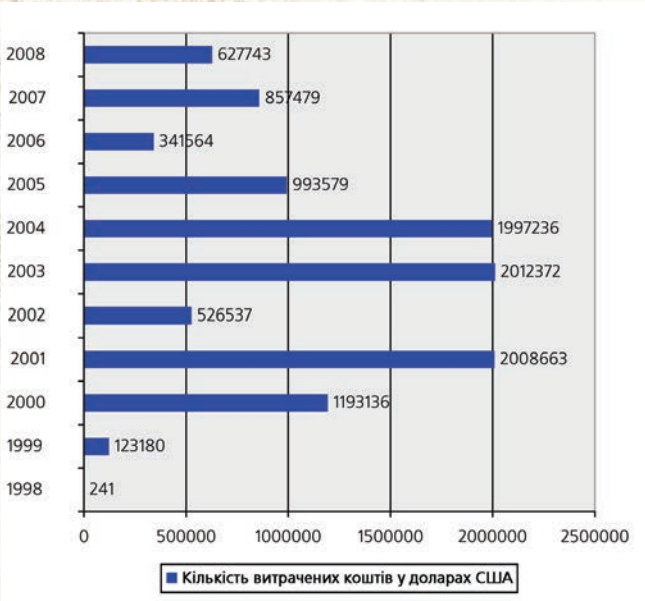
В України як держави загалом, так і в українських суб'єктів неурядового сектору, на відміну від інших держав, відсутня довгострокова, об'єднана єдиною метою політика з лобістського представництва власних інтересів у Сполучених Штатах. Здійснення лобіювання у США здебільшого є вимушеним кроком щодо виправлення власних помилок у двосторонніх відносинах, ніж цілеспрямованою стратегічною діяльністю з лобістського обстоювання національних інтересів. Це, безумовно, позначається на ефективності здійснення лобіювання. Зокрема, лобістські дії протягом 2003–2004 років щодо позитивного сприйняття США Прем'єр-міністра України В. Януковича та визнання ними результатів виборів Президента України, згідно з якими В. Янукович здобув перемогу, зазнали фіаско, оскільки США під час виборчої кампанії відкрито підтри-

Таблиця 2

№ з/п	Країни	Загальна сума видатків на лобіювання у доларах США
1.	Республіка Корея	38,839,639,32
2.	Об'єднані Арабські Емірати	20,371,407,16
3.	Ірландія	16,898,198,45
4.	Кайманові острови	13,756,049,55
5.	Гонконг	13,671,464,95
6.	Бермудські Острови	12,532,941,94
7.	Канада	11,387,409,51
8.	Ірак	10,567,582,47
9.	Німеччина	9,705,284,82
10.	Ангола	9,273,168,28
11.	Ізраїль	9,084,603,64
12.	Японія	8,949,368,13
13.	Росія	8,816,551,50
14.	Швейцарія	8,047,483,25
15.	Велика Британія	7,805,921,95
16.	Індія	6,837,542,80
17.	Сінгапур	6,465,382,39
18.	Китай	5,305,323,04
19.	Марокко	5,120,862,42
20.	Лівія	4,931,012,34

Діаграма

Динаміка витрат коштів під час здійснення лобіювання у США на замовлення України та її суб'єктів у доларах США



мали кандидата від опозиції – В. Ющенка.

Найінтенсивніше здійснення лобіювання у США в інтересах України (це наочно демонструють видатки на лобіювання) припадає на 2001, 2003–2004 роки, в які Україна, а точніше офіційна влада держави в особі Президента України Л. Кучми, мала найбільш прохолодні відносини зі Сполученими Штатами. Так, у 2001-му відносини України зі США погіршилися внаслідок проведення в Україні акції «Україна без Кучми», яка засвідчила наявність досить великих проблем становлення демократії в нашій державі й авторитарний характер організації та здійснення державної влади. Протягом 2003 року Україна намагалася виправити наслідки скандалу, пов'язаного з продажем радарних систем «Кольчуга» Іраку, котрий мав дуже складні відносини зі Сполученими Штатами. А 2004-го дії української влади були спрямовані на визнання США майбутніх президентських виборів та нової влади в особі Президента України В. Януковича.

Замовлення протягом 2000–2003 років лобістських послуг з представництва інтересів України як держави, так і вищих посадових осіб України, неурядовими організаціями *Nowanda Commercial Corporation, UKRINVEST INC., Agency for Humanitarian Technologies* свідчить: по-перше, про досить високий рівень синкретичності бізнесу та влади в Україні; по-друге, про «сором'язливість» відкрито й офіційно лобіювати свої інтереси.

Джерела

1. Foreign agents registration act of 1938, as amended // The Code of Federal Regulations. – 2007. – Title 28. – Volume 1. – P. 213–224.

2. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 1998 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 1999. – 333 p.

3. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 1998 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 1999. – 332 p.

4. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 1999 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 1999. – 321 p.

5. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 1999 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2000. – 316 p.

6. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2000 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2001. – 303 p.

7. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2000 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2001. – 286 p.

8. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2001 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2001. – 288 p.

9. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2001 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2002. – 281 p.

10. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2002 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2001. – 289 p.

11. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2002 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2002. – 277 p.

12. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2003 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2003. – 279 p.

13. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2003 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2003. – 264 p.

14. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2004 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2006. – 235 p.

15. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2004 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2006. – 242 p.

16. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2005 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2006. – 240 p.

17. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2005 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2006. – 254 p.

18. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2006 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2007. – 252 p.

19. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2006 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2007. – 252 p.

20. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2007 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2008. – 240 p.

21. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2007 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2008. – 236 p.

22. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2008 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2009. – 229 p.

23. Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending December 31, 2008 / U.S. Department of Justice. – Washington, D.C., 2009. – 228 p.