

Нугманова Алия Наильевна*,
*студент ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»,
(г. Москва)*

СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЛОББИЗМА В ГО- СУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И БУНДЕСТАГЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ

В рамках анализа устройства и порядка работы российского парламента, а именно, его нижней палаты – Государственной Думы Российской Федерации, особое внимание и интерес вызывает влияние лоббистских парламентских формирований на деятельность этого института власти, а также возможность сравнения этого влияния с похожими процессами в нижней палате Федеративной Республики Германия – Бундестаге.

В процессе модернизирования российского общества, формирования институтов власти, основанных на идеях плюрализма, возникали новые субъекты как политической, так и экономической жизни страны, которые существуют и ныне. Эти субъекты имеют свои специфические заинтересованности, реализуемые путем влияния на процесс принятия решений в органах государственной власти, наиболее ярко, на мой взгляд, этот факт проявляется в органах законодательной власти.

Бесспорно, различные интересы присутствуют всегда в любом обществе и при любом политическом строе. В ряде европейских стран, где институты демократической власти сложились довольно устойчиво, в том числе и в Федеративной Республике Германия, в отличие от Российской Федерации, сформирована целая система, при которой существует функциональное представительство интересов различных групп и людей. Проблема формирования такого «адекватного» организованного представительства групп интересов, в особенности в парламенте, - наиболее важная и актуальная проблема для России сегодня.

Для изучения всех аспектов данного вопроса, следует отметить, что парламент является центральным звеном в рамках становления и развития демократической политической культуры и формирования правового

* ©Нугманова А.Н., 2014

государства. Безусловно, проявления парламентаризма разнятся в каждом из государств в зависимости от формы правления, установленной в нем. Как институт государственной власти, парламент, прежде всего, формирует многообразие мнений и учет интересов групп и партий.

О наличии парламентаризма необходимо упоминать только в связи с наличием демократического строя в государстве. Каждое суверенное государство самостоятельно определяет роль парламента, его функции, порядок формирования и роспуска.

Фактически парламент любой страны наделен широким спектром полномочий в различных сферах. Законотворчество, по сути, - процесс, регулирующий все существующие отношения в обществе, причем, как внутри страны, так и в рамках международных отношений. Компетенция в сфере финансов – это и право принимать бюджет, устанавливать налоги и сборы, регулировать вопросы банковского законодательства. Как уже отмечалось ранее, парламенту предоставлены полномочия в рамках внешних сношений: ратификация и денонсация международных договоров. Кроме того, одной из важнейших функций парламента является участие в формировании целого ряда органов государственной власти¹.

Нетрудно заметить, что Государственной Думе Российской Федерации принадлежат полномочия, позволяющие влиять на деятельность всего государства, а, соответственно, возможность влияния и продвижения собственных интересов лоббистами в нижней палате – это возможность влияния на важнейшие государственные процессы и решения. Очевидно, что большинство политических и экономических реформ в нашем государстве вынуждены обреченно сталкиваться с новым проявлением политического института лоббизма - представительства интересов определенных групп лиц в органах государственной власти. Безусловно, в процессе становления российского гражданского общества, лоббизм является одной из неотъемлемых черт всей политической системы страны, а также одной из важных ее проблем.

Сам факт присутствия институтов представительства интересов, то есть лоббизм, не является преступным, наоборот, это один их эффективных институтов взаимодействия государства и общества, обратной связи, это возможность быть услышанным на высшем государственном уровне. Вопрос только в том, чтобы это представительство было адекватным. Поэтому не стоит забывать, что в ряде случаев, когда лоббизм выходит «за пределы дозволенного», возникают негативные последствия, отражающиеся на всей политической системе общества, а также

на имидже институтов власти.

Для российской политической системы характерно влияние лоббизма как раз-таки с его негативной стороны. Это обусловлено тем, что основными игроками в системе лоббирования являются группы людей или отдельные лица наиболее обеспеченные финансовыми и организационными ресурсами. Соответственно, лоббизм в России имеет теневой характер, что является отличным базисом для развития и процветания коррупции², а, следовательно, нарушения принципов демократии, провозглашенных в Конституции Российской Федерации. Поэтому, на мой взгляд, важно провести сравнение деятельности лоббистских групп в нашей стране и, к примеру, Германии, что сможет позволить сформировать пути изменения существующего опыта лоббирования в нашей стране. Выбор Германии как страны, где лоббирование является «адекватным», конечно же, обоснован рядом причин, а именно, схожестью России и Германии в ряде политических черт, а главное наличием элементов, способных иметь перспективное значение для использования накопленного в Германии опыта в российской модели. Относительно мягкий вариант регулирования деятельности заинтересованных групп в Бундестаге – наиболее приемлемая траектория в отношении представительства интересов в Государственной Думе.

Итак, как происходит лоббирование интересов? Выделяют три уровня лоббизма: прямой лоббизм, косвенный и внутренний. В рамках прямого лоббизма происходит давление непосредственно на носителя власти, с целью получения нужного решения. При косвенном лоббизме происходит информационное сопровождение «продавливаемых» решений среди общества. Но самым интересным, с точки зрения продвижения интересов, является внутренний лоббизм – внутрикорпоративное представительство, в рамках которого преодолеваются межведомственные противоречия, сталкиваются интересы нескольких лобби.

В современной России приемы и способы лоббирования стали все более изощренными и сложными, практически отсутствует практика прямого лоббирования, но при этом большинство законопроектов рассматривается и принимается с учетом интересов лоббистов. Как было отмечено ранее, российский лоббизм имеет теневой характер. Почему? Потому что нет законодательной базы, которая бы четко регулировала деятельность представительств в рамках органов государственной вла-

сти, в частности, Государственной Думы. Следует отметить, что в Германии нет единого нормативного правового акта о лоббистской деятельности. Однако, ее основы закреплены в статье 17 Основного закона Федеративной Республики Германия, которая гласит: «Каждый имеет право самостоятельно или в сообществе с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в соответствующие органы и в парламент». Кроме того, в Германии принят ряд документов, которые регулируют деятельность лоббистов. Это и «Единое положение о федеральных министерствах», «Регламент деятельности Бундестага», «Кодекс поведения члена Бундестага», «Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге». Например, в «Регламенте деятельности Бундестага»³ четко прописана возможность участия экспертов из заинтересованных профессиональных союзов и ассоциаций в деятельности германского парламента, что само по себе делает ненужным тайное представительство этих групп при принятии решений. Лоббистам, чьи интересы затрагиваются при принятии законопроекта, дают право представлять свои интересы открыто, в законном порядке. В «Кодексе поведения члена Бундестага» предоставляется право депутатам заниматься за вознаграждение проблемами, выносимыми на обсуждение комитетов парламента. Перед началом слушаний в комитете они обязаны «объявить о своей заинтересованности». Кодекс также обязывает каждого депутата обнародовать в установленном порядке информацию о том, с какими лоббистскими организациями данный депутат в настоящее время взаимодействует. В актах, регламентирующих деятельность Государственной Думы Российской Федерации, такие положения, предполагающие открытость и прозрачность структуры и работы, отсутствуют. «Положение о регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» - главной целью принятия данного акта была легализация взаимодействия лоббистов с органами государственной власти, в частности, с Бундестагом. В Положении предусматривается открытое опубликование списка представителей интересов. В соответствии с данным положением в палатах германского парламента представлены несколько сотен лоббистских структур федерального уровня. Благодаря регистрации лоббистские структуры получают официальную возможность принять участие в работе профильных комитетов, открыто формулировать свои мнения на открытых слушаниях. Получается, что де-факто существует возможность открытого, прямого лоббизма, который не только не разрушает систему государственной вла-

сти, а развивает ее, позволяет оставаться «на связи» представителям бизнеса, промышленности, прочих структур с государством, что, в конечном счете, ведет к поддержанию демократических институтов, укреплению гражданского общества⁴. На мой взгляд, возможность представлять свои интересы в законном порядке, добиваться их реализации – это гарантия стабильности общества и отсутствия революционных настроений.

Возвращаясь к сравнению лоббистского представительства в Государственной Думе и Бундестаге, хотелось бы вновь отметить, что коррупция развивается именно благодаря тому, что нет законодательного акта, регулирующего деятельность представительств интересов. Безусловно, в каждой политической системе, в каждом государстве есть коррупционные элементы. Но в России не просто имеются единичные факты коррупционных действий, а отмечается всеобщее проникновение коррупции в сферу лоббизма.

Анализируя практику регулирования деятельности лоббистов в Германии, на мой взгляд, единственным решением проблем российского лобби, а, следовательно, еще одним эффективным способом борьбы с коррупцией является принятие соответствующего закона о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти, в частности, в Государственной Думе Российской Федерации⁵. Причем, принятие такого нормативного правового акта разрешит сразу несколько важных задач, имеющих государственное значение: это и реализация конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства⁶, это и правовое регулирование, обеспечение прозрачности взаимодействия профессиональных лоббистов, политических партий, общественных объединений и граждан с органами законодательной власти. В качестве целей законодательства, регулирующего вопросы лоббизма, выделяется выведение лоббизма из тени с целью снижения коррумпированности власти, а также обеспечение режима эффективного взаимодействия общества и государства, а не их противопоставление друг другу.

Но возникает вопрос: готова ли Россия с ее политической системой к принятию такого закона? Возможно, серьезные лоббисты просто не захотят выходить из тени, что приведет к неэффективности принятого акта. Кроме того, внутригосударственный закон не сможет побороть международный лоббизм, который развивается в условиях глобализации и развития международного бизнеса⁷. Для принятия нормативного правового акта, регули-

рующего процедуру лоббирования необходимо развитое законодательство о государственной службе, причем, не только регламентирующее основные требования и запреты для чиновников, но и активно применяющееся на практике. Очевидно, что в существующих реалиях российской политической системы существуют только начальные предпосылки для принятия закона о лоббистской деятельности. Тогда, что нужно делать в России для оптимизации взаимоотношений бизнеса и иных некоммерческих структур с институтами государства? Прежде всего, не отступать от системного правового регулирования продвижения частных интересов, различными правовыми средствами стимулировать развитие саморегулирования в различных отраслях и сферах экономики.

Хотелось бы отметить, что российским парламентом за прошедшее время был накоплен положительный опыт преодоления различных недостатков. Поэтому, стоит надеяться, что российские законодатели воспользуются положительным опытом, наработанным европейскими системами, и выработают пути легализации лоббизма в России, в частности в рамках Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Что позволит добиться снижения уровня коррумпированности для начала в органах законодательной власти Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // <http://base.consultant.ru/cons/rnd0.8182305034715682>

² Брянецв И.И., Баранова Л.К. Коррупция как форма теневого лоббизма // *Власть*. - 2008. - № 3. - С. 13.

³ http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_btg/anlage1.html

⁴ Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. - М., 2008. - С. 390.

⁵ Любимов А.П. История лоббизма в России. - М., 2005. - С. 144.

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *СЗ РФ*. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁷ Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // *Вопросы экономики*. - 2008. - № 8. - С. 81.