

УДК: 328.184

К. Е. Левит

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИЗМА В РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ГЕРМАНИИ

**ЛЕВИТ Карина Евгеньевна** – студентка Высшей школы международных отношений Гуманитарного института. Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого. 195251, Россия, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29. E-mail: levitkarinaevgenievna@mail.ru

*В статье рассматривается вопрос о возможности частичного интегрирования немецкой модели нормативно-правового регулирования лоббизма в российскую политическую практику. Анализируются стратегии ФРГ в вопросе регулирования деятельности лоббистов. Делается вывод о том, что оформление рамок нормативно-правового регулирования лоббизма в России следует проводить в два этапа. Первым этапом должно стать внедрение совокупности стимулирующих мер контроля лоббистов в российское законодательство, чтобы повысить доверие к лоббизму как инструменту политической коммуникации. Вторым этапом представляется переход к более жесткой системе регулирования, когда общество станет к нему готовым. Отмечается, насколько полезен в этом процессе опыт Германии, и какие конкретно способы регулирования взаимодействия между обществом и властью могут быть заимствованы.*

ЛОББИЗМ; ЛОББИЗМ В ГЕРМАНИИ; ЛОББИЗМ В РОССИИ; НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА; ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ; БУНДЕСТАГ; РЕЕСТР ЛОББИСТОВ; ЛОББИСТСКАЯ КУЛЬТУРА

Глобальные угрозы, с которыми столкнулось всё человечество в 2020 году, спровоцировало пересмотр отношения к феномену лоббизма. Если до недавнего времени эта тема не подвергалась активной разработке отечественными исследователями, то сейчас положение дел поменялось. Принятие поправок к Конституции РФ от 2020 года продемонстрировало готовность российского общества к переменам в законодательстве, одним из таких нововведений вполне мог бы стать закон о регулировании лоббистской деятельности. Также нельзя не упомянуть влияние пандемии COVID-19 практически на все сферы жизни мирового сообщества. Коронавирус сильно ударил по экономике и предпринимательскому

сектору во всех странах мира. В этой связи, для большинства представителей бизнеса и не только, оказалось особенно важно поддерживать связь с политической элитой, уметь отстаивать свои интересы в верхах, чтобы получить помощь от государства и остаться на плаву. В результате механизм работы лоббистов в Германии, как в государстве с обширной практикой данного средства взаимодействия общества с властью, стал представлять интерес для изучения, поскольку его анализ позволил бы выделить наиболее успешные стратегии внедрения лоббизма в общественно-политическую практику нашей страны, в связи с чем данное исследование становится особенно *актуальным*.

Поскольку на данном этапе исследования лоббизм является слабо изученной темой, получить комплексное понимание этого механизма политической коммуникации можно только посредством сочетания нескольких *методов*. Наряду с общенаучными методами, такими как анализ и синтез, методология работы включает в себя метод сравнения, позволяющий определить, по каким параметрам сходятся нормативные основы регулирования отношений между властью и обществом в России и в Германии. Это позволяет впоследствии определить степень возможности интегрирования немецкой модели лоббизма в российскую практику.

Целью данного исследования является выявление оптимальных для российской политической системы стратегий регулирования лоббизма, которые могли бы быть позаимствованы у Германии. Для достижения этой цели были сформулированы следующие *задачи*: проанализировать особенности нормативно-правового регулирования лоббистской деятельности в Германии и выявить, какие из них приемлемы для переноса в российское законодательство.

В широком смысле лоббизм представляет собой влияние на государственных должностных лиц, причастных к разработке законодательства [3]. Тем не менее, надо сказать, что не всё влияние, которое оказывается на чиновников можно приравнять к лоббированию. Лоббизм резко отличается по своей сущности от коррупции, с которой его часто сравнивают, тем, что подразумевает представительство интересов в органах власти, подчиняющееся этическим нормам и принципам права [2]. Тогда как коррупция – правонарушение, демонстрирующее несостоятельность политической власти и пренебрежение нормами этики [2].

Германия прошла долгий путь в процессе установления в своей стране института лоббизма в том виде, в котором он находится сейчас. Лоббизм в ФРГ регулируется системой мягкого права, т.е. является лишенным императивных норм и принципов своего нормативно-правового регулирования [6]. Но, несмотря на это, на сегодняшний день немецкий Бундестаг – единственный парламент в ЕС, который разработал и внедрил в свою Конституцию конкретные правила регулирования лоббизма [9]. Тем не менее, говоря о законодательном закреплении норм деятельности лоббистов в Германии, нужно отметить, что в Основном законе нет прямого упоминания об их обязанностях и полномочиях, ссылки на них остаются косвенными. Например, согласно пункту 1 ст. 9 Основного закона ФРГ немцы обладают правом создания объединений и обществ, а ст. 17 Основного закона закрепляет право каждого на индивидуальное или совместное с другими гражданами письменное обращение с жалобой или просьбой в компетентные органы народного представительства [1].

Важно отметить, что лоббисты не имеют права участвовать в открытом рассмотрении их прошений [5]. В 1968 г. фракция СДПГ стала инициатором влияния на действующее петиционное право ФРГ через изменение данного порядка политического участия граждан в пользу лоббистов, чтобы позволить им присутствовать при принятии решений в отношении их просьб. Но идея СДПГ не была поддержана и так и осталась только предложением [5].

Поскольку в ФРГ нет универсального закона, регулирующего конкретно деятельность лоббистов, то преимущественно регламент их деятельности закреплен в ряде подзаконных актов [3]. Ключевыми среди них являются: Регламент работы Бундестага и Кодекс поведения депутатов Бундестага, Положение «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге», а также Регламент федеральных министров.

В частности, согласно Регламенту работы Бундестага, немецкий парламент формирует добровольный реестр лоббистских организаций, действующих как внутри самого Бундестага, так и в федеральном правительстве Германии [7]. Реестр доступен на официальном сайте Бундестага. По аналогии с процедурой регистрации лоббистов, предусмотренной законодательством ЕС, германские лоббисты-члены публичного реестра имеют право подать заявление на выдачу им

пропусков (Hausausweis), дающих доступ в Бундестаг в течение 1 года [7]. Тем не менее, просто членство в реестре лоббистов не означает получение пропуска по умолчанию: подача заявления и его одобрение членами Бундестага является обязательным условием [5].

Согласно положениям ст. 70 Регламента работы Бундестага с поправками от 2014 г., его комитеты вправе проводить публичные слушания экспертов, групп интересов и других лиц, которые могут предоставить депутатам информацию по теме принимаемого закона [7]. Согласно п. 2 той же статьи, полномочия лоббистов расширяются ввиду того, что даже если большинство депутатов проголосовало против приглашения слушателей, их допуск в Бундестаг всё равно состоится [8].

Лоббисты сталкиваются только с двумя ограничениями в работе с представителями Бундестага: во-первых, узкая ограниченная тема для выступления; во-вторых, временной регламент (в зависимости от характера слушания и от решения его председателей время на выступление представителей групп интересов ограничено) [9]. Необходимая процедура перед выступлением в Бундестаге – заблаговременное предоставление тезисов своей речи председателям слушания.

В ФРГ распространенной практикой являются самостоятельные контакты с представителями власти, которые регулируются уже упомянутым выше Регламентом федеральных министров. В частности, в соответствие со ст. 10 Регламента, министры могут принимать лоббистов вне формата слушаний Бундестага [9]. Однако важную деталь здесь составляет то, что принимаются только лоббистские фирмы и ассоциации, контакты с индивидуальными лоббистами в данном случае не предусмотрены и не подчиняются никакому регулированию. Зачастую такое взаимодействие лоббистских ассоциаций с администрацией осуществляется на регулярной основе, чтобы на базе объединения частных и государственных интересов обеспечить наиболее эффективное законодательство [9].

Как правило, сложившаяся в Германии система регулирования лоббизма носит стимулирующий характер, который немцы считают более эффективным, чем установление жестких рамок контроля деятельности лоббистов [3]. Подразумевается, что только зарегистрированные лоббисты удостоиваются привилегии прямого участия в рассмотрении

предложенных ими проектов, а, как известно, в ходе непосредственного контакта с компетентными органами власти перед лоббистами открывается гораздо больше возможностей давления, чем при обращении к их секретарям с заявлениями и прошениями [5].

В качестве ограничивающего фактора здесь действуют предписания Кодекса поведения депутатов Бундестага, согласно которым чиновники обязаны отчитываться обо всех взаимодействиях, в которые они вступают вне своих должностных обязанностей, и прилагать сведения о доходах, полученных ими в результате подобных сношений [7]. Следование данному правилу способствует повышению уровня доверия между властью и народом, демонстрирует прозрачность деятельности депутатов. Дополнением к Кодексу поведения депутатов Бундестага является включение в него, помимо уведомления президента о своих внешних связях, такого аспекта как, например, формы участия депутата в деятельности той или иной организации. Собранная по конкретному депутату информация, касаемо вышеперечисленной активности, изначально публиковалась в официальном справочнике ФРГ. Теперь с ней можно ознакомиться в Интернете на официальном сайте Бундестага [8]. Таким образом, по данным о членстве представителей Бундестага в различных организациях можно сделать вывод об интенсивности отношений на уровне «лоббисты – представители власти».

Помимо прочего, депутаты Бундестага не имеют права работать без вознаграждения – такое правило было установлено, чтобы предотвратить коррупцию и снизить вероятность подкупа представителей власти [9]. Согласно Кодексу поведения депутатов Бундестага, все подарки и вознаграждения, полученные ими в ходе исполнения своей парламентской и внепарламентской деятельности, должны быть переданы президенту Бундестага [7]. Парламентарии могут оставить вознаграждение себе в случае полного покрывания их стоимости. Нужно обратить внимание на то, что средства, полученные путем контактов чиновников с лоббистами, передаются впоследствии благотворительным фондам [7].

Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на то, что Германия – федеративное государство, в котором каждая федеральная земля имеет собственное законодательство, в вопросах регулирования лоббизма федеральные земли не изобрели ничего нового: их системы регулирования

так или иначе связаны с федеральной. Так, например, в Гамбурге эксперты и лоббисты без всяких ограничений могут принимать участие в слушании законопроектов [9]. В федеральной земле Бранденбург ни одно решение, касающееся местного самоуправления, не может быть принято без участия групп интересов, заинтересованных в конкретном вопросе, по которому принимается закон [6]. Таким образом, можно сказать, что присутствуют некоторые различия в регулировании лоббистов в разных федеральных землях, но в целом земельные механизмы практически полностью совпадают с государственными. В Конституции федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия отсутствует формальное оформление механизмов лоббистской деятельности. Комитеты парламента Северного Рейна-Вестфалии самостоятельно составляют списки экспертных организаций и отдельных представителей групп интересов, чьи мнения они хотели бы услышать в рамках принятия какого-либо законопроекта [9]. После чего вошедшие в список приглашаются на слушания и вносят свою лепту в процесс принятия решения.

Таким образом, важно отметить, что, несмотря на то, что лоббизм в Германии регулируется только на уровне подзаконных актов и представляет собой систему добровольного функционирования, основанного на нормах, прежде всего, морали и этики, его механизм представляется достаточно эффективным. Неслучайно последние несколько лет в стране распространяется тенденция к пересмотру действующей системы в сторону более жесткой – это свидетельство того, что первая стадия, стадия принятия лоббизма как неотъемлемого элемента политики, была успешно пройдена Германией [5].

Говоря о России, надо подчеркнуть, что лоббизм как институт представительства интересов имеет теневой характер, является нелегализованным [3]. Тем не менее, конечно, лоббизм как инструмент политического влияния имеет место быть в России. Основная проблема состоит в том, что он является серой зоной конституционного права [2]. Как правило, лоббизм как форма отношений между обществом и властью в российском обществе рассматривается в негативном ключе и часто отождествляется с коррупцией, что свидетельствует о низком уровне лоббистской культуры [4]. В данном контексте выработка оптимальной

для нашей страны системы нормативного регулирования лоббизма становится краеугольным камнем развития демократии.

Российские исследователи отвергают идею введения жестких мер регулирования лоббистской деятельности, аргументируя это тем, что первоначальной задачей является повышение уровня лоббистской и общей политической культуры в нашем государстве [4]. Соответственно, единственным возможным вариантом развития системы контроля лоббизма является отказ от императивного законодательства в пользу внедрения более рекомендательных элементов регулирования в действующую политическую систему. В этой связи, пример ФРГ как диспозитивной модели регулирования лоббизма является особенно привлекательным, поскольку способствует постепенному переходу на качественно новый уровень отношений на уровне «лоббисты – представители власти».

Итак, первым этапом в законодательном оформлении института лоббизма в России могло бы стать формирование лоббистской культуры [2]. А чтобы прийти к более жесткому механизму регулирования лоббизма, необходимо посредством внедрения мягких мер вывести российский лоббизм из теневой зоны. Этого можно достичь путем заимствования у Германии инструментов диспозитивного контроля лоббистов [3]. Во-первых, путем создания добровольного реестра лоббистов, находящегося в открытом доступе в Интернете. Основным результатом введения такой меры представляется выработка наиболее позитивного отношения к лоббистам, возрастанию уровня доверия к ним, а также распространение использования лоббизма в институтах власти от лица разного рода компаний и организаций [4]. Во-вторых, через наделение лоббистов привилегиями по факту добровольной регистрации в реестре, т.е., например, предоставление им допуска в парламент и другие органы власти. В-третьих, благодаря введению специальных кодексов поведения как лоббистов, так и лоббируемых ими чиновников. Можно взять за основу Кодекс поведения депутатов Бундестага, чтобы ограничить полномочия чиновников в России в области контактов с лицами, лоббирующими органы власти и подчинить их регулированию. А именно, в прототипе такого кодекса, адаптированного под депутатов Госдумы и Совета Федерации, можно прописать правила отчетности о доходах,

полученных чиновниками от лоббистов [2]. Кроме этого, немецкий пример механизма контроля вознаграждений чиновников также представляется весьма эффективным: все подарки госслужащим, равно как и денежные вознаграждения должны передаваться председателю правительства или иному лицу, ответственному за их деятельность, а впоследствии переданы благотворительным фондам [4]. Такие методы позволили бы не только увеличить уровень доверия между обществом и представителями власти, но также сыграли бы большую роль в социальной политике страны.

Помимо прочего, по аналогии с немецким Регламентом федеральных министров можно разработать в РФ подзаконный акт со схожими положениями, позволяющий организовывать персональные встречи депутатов с лоббистами с целью обсуждения принимаемых законопроектов и инициатив. При этом на этом этапе можно поощрить объединение индивидуальных лоббистов в лоббистские фирмы и ассоциации для большей гарантии прозрачности такой системы функционирования взаимодействия между чиновниками и лоббистами [5].

Наконец, можно использовать общность российского и немецкого политического устройства, поскольку и Россия, и Германия представляют собой федеративные государства. Немецкая модель предусматривает право каждой федеральной земли вводить собственные рамки регулирования лоббизма, вплоть до самостоятельной инициативы депутатов местного парламента пригласить того или иного лоббиста на заседание. Таким же образом можно поступить в России – предоставить субъектам федерации возможность самостоятельно избирать для себя модель функционирования лоббистской системы.

Таким образом, главный результат данного исследования – реальная возможность воспользоваться примером Германии в сфере разработки нормативно-правового регулирования деятельности лоббистов в России. В результате анализа немецкой модели регулирования лоббизма удалось выявить наиболее перспективные стратегии для внедрения в российскую практику. Стало понятно, что развитие института лоббизма и оформление его нормативно-правового регулирования – длительный процесс, который предпочтительнее проводить в два этапа. Первым этапом должно стать повышение лоббистской культуры в России и создание позитивного имиджа лоббизма как инструмента политической коммуникации. Этого



можно добиться посредством отказа от введения императивных норм регулирования на начальном этапе решения проблемы, связанной с законностью лоббизма. Напротив, упор нужно сделать на моральную составляющую, закреплённую мягким правом: необходимо принять кодексы этики лоббистов и лоббируемых ими чиновников, внедрить открытый реестр лоббистов с правом добровольной регистрации. Кроме того, представляется эффективным в контексте российского государственного устройства позаимствовать у Германии так называемое право субъектов государства на самоопределение в вопросах регулирования лоббизма. Это повысит активность вокруг института лоббизма, позволит привлечь к нему большее внимание и, в конце концов, позитивно отразится на разработке местного законодательства.

Вторым этапом, по итогам прохождения первой стадии, может стать постепенное ужесточение норм и правил деятельности лоббистов по готовности к этому общества. Ключевым индикатором готовности здесь является прекращение отождествления лоббизма с коррупцией, которое становится возможным только при условии возросшего доверия к представителям власти и к их взаимоотношениям с лоббистами и при максимальном достижении прозрачности функционирования всей политической системы страны.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. Абрамова Л. Г. Основной закон ФРГ – Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: учебное пособие для студентов 3-го курса д/о МПФ. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: ВАВТ, 2014. 117 с.
2. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. С. 73-81.
3. Павроз А. В. Лоббизм: институциональные основания и практики политического влияния в демократических обществах. СПб: Изд-во РХГА, 2016. 169 с.
4. Сергунин А. А. Нужен ли в России закон о лоббировании? // Российское предпринимательство. 2011. С. 6–8.
5. Суровцев С. И. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности по праву США, государств-членов Европейского союза и России. М., 2018. 196 с.
6. Chari R., Murphy G. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions and Germany. A report for the Department of

the environment, heritage and local government. – Dublin, 2007. URL: <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf> (дата обращения: 10.03.2021).

7. Code of Conduct for Members of the German Bundestag. URL: [https://www.bundestag.de/resource/blob/195006/a1232d4a394f7cdee1b9bccc2f374880/code\\_of\\_conduct-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/195006/a1232d4a394f7cdee1b9bccc2f374880/code_of_conduct-data.pdf) (дата обращения: 13.03.2021).

8. German Bundestag (homepage). [Эл. ресурс]. URL: [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/legislat/04intgroup.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/04intgroup.html) (дата обращения: 11.03.2021).

9. Ronit K., Schneider V. The strange case of regulating lobbying in Germany // Parliamentary Affairs. 1998. Vol. 51. № 4. 660 p. URL: [http://www.fgunickolaus.narod.ru/3/TGU/The\\_Strange\\_Case\\_of\\_Regulating.pdf](http://www.fgunickolaus.narod.ru/3/TGU/The_Strange_Case_of_Regulating.pdf) (дата обращения: 13.03.2021).

10. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (дата обращения: 11.03.2021).

---

---

**LEVIT Karina E.** – Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University. 29, Polytechnicheskaya street, Saint-Petersburg, Russia, 195251.  
E-mail: [levitkarinaevgenievna@mail.ru](mailto:levitkarinaevgenievna@mail.ru)

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF REGULATORY LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN RUSSIA ON THE EXAMPLE OF THE EXPERIENCE OF GERMANY**

*The article discusses the issue of the possibility of partial integration of the German model of legal regulation of lobbying into Russian political practice. The FRG strategies in the issue of regulating the activities of lobbyists are analyzed. It is concluded that the formalization of the framework of legal regulation of lobbying in Russia should be carried out in two stages. The first stage should be the introduction of a set of incentive measures to control lobbyists in Russian legislation in order to increase confidence in lobbying as an instrument of political communication. The second stage is the transition to a stricter system of regulation, when society becomes ready for it. It is noted how useful the experience of Germany is in this process, and what specific ways of regulating the interaction between society and government can be borrowed.*

LOBBYING; LOBBYING IN GERMANY; LOBBYING IN RUSSIA; LEGAL REGULATION OF LOBBYING; REPRESENTATION OF INTERESTS; BUNDESTAG; REGISTER OF LOBBYISTS; LOBBYIST CULTURE

---

---