

Стома Никита Сергеевич

Магистрант

Направление: Международные отношения

Магистерская программа: Глобальная экономика и управление

Лоббизм в Германии: сущность, специфика и нормативно-правовое регулирование

Аннотация. В статье рассматривается сущность групп интересов, а также некоторая специфика и основные направления лоббизма в современной Германии. Автором раскрываются основные нормативные акты, регулирующие правовые отношения объектов и субъектов лоббистской деятельности в ФРГ.

Ключевые слова: группы интересов; лоббизм и его направления; правовые акты, регламентирующие лоббистскую деятельность.

В наши дни лоббизм является неотъемлемой частью любого более или менее развитого демократического государства, а лоббистская деятельность групп интересов во многом способствуют различным профессиональным и социальным объединениям активно и регулярно взаимодействовать с властью с целью влияния на принимаемые ей решения и издаваемые законодательные акты.

Ведь в многообразии жизненных процессов, целью каждой из таких групп является отстаивание своих интересов, которые связаны с защитой гражданских прав своих членов, увеличением материальной выгоды, а часто и просто попытками обратить внимание властей на ту или иную проблему, существующую в обществе. В самом общем виде подобную деятельность принято называть «лоббизмом» (от англ. слова – «lobbying»), а такие социальные группы – «группами интересов», «заинтересованными группами» или «группами, представляющими интересы».

Под *группами интересов* мы понимаем совокупность индивидов или организаций, целью которых является воплощение в жизнь и защита своих конкретных, жизненно важных интересов и прав в отношениях с государством, а также с другими социальными группами и слоями общества. А *лоббизм*, в свою очередь, это специфическая деятельность, осуществляемая широким кругом субъектов – от физических лиц до представителей неправительственных организаций и корпораций, имеющая целью оказание влияния или даже давления на органы власти в своих интересах.

Понятия «лоббизм», «лоббист», «лобби» в Германии обладают негативной коннотацией из-за размывания грани между лоббизмом и коррупцией, а порой и полной подмены этих понятий. Проблема заключается в трудности отличить легальные методы и приёмы лоббистской деятельности от незаконного влияния/давления на представителей власти путём подкупа, шантажа и использования любой другой разновидности коррупции.

По этой причине немцы охотнее вместо «лобби», используют такие выражения, как: «*Interessengruppen*» (группы интересов) и «*Interessenverbände*» (более крупные группы – объединения/союзы). Многие немцы выступают против лоббистов и их деятельности, отмечая, что речь здесь идёт о «получении выгод для меньшинства в ущерб интересам большинства», и это зачастую подтверждается практикой.

В статье «Лоббизм – это благо или зло?» профессор Д. Шимановский пишет, что, по данным опроса журнала «Focus», немецкие респонденты разделились на отвергающих лоббизм (71%) и усматривающих в нем пользу (22%). Первые осуждают лоббизм за отход от принципов демократии и справедливости, получение выгод для меньшинства в ущерб интересам большинства, ведение дел втайне от общественности при отсутствии эффективного контроля, применение криминальных средств давления на правительство, парламент, прессу. Вторые, признавая, что лоббистская деятельность далека от совершенства, подчеркивают ее очевидную пользу для общества. Ведь он, используя свою высокую осведомленность и

профессионализм в делах, восполняет дефицит знаний у бюрократии, является посредником между негосударственными структурами и властью. Лоббисты облегчают политикам принятие оптимальных решений на основе анализа аргументов и оценки рекомендаций профессионалов. Они играют важную роль в инициировании, разработке и повышении качества законов. Отстаивая в верхах позиции разных групп, в том числе слабых и составляющих меньшинство, лоббизм способствует снятию противоречий между ними и государством, содействуя тем самым стабилизации и развитию общества [2].

Особое значение для анализа направлений деятельности групп интересов в ФРГ представляют данные Открытого федерального реестра групп интересов и прочих объединений, размещённого на веб-ресурсе Бундестага, который непрерывно ведётся с 1972 г. и регулярно обновляется [3]. Несмотря на то, что регистрация не является обязательной процедурой, реестр всё же позволяет оценить и сравнить примерное количество групп интересов в каждой конкретной сфере. Эти данные отражают соотношение групп и объединений по интересам в немецком обществе и потенциал их влияния на принимаемые политические решения по тем или иным вопросам.

Более всего объединений в реестре представляют интересы медицины, фармацевтики, здоровья и прав врачей, а занимаются защитой экологии и климата. В этих сферах представлено более 200 различных групп интересов. За ними по количеству представителей следуют объединения в сфере: внутренней, внешней и международной торговли; религии и католической церкви; а также строительства и строительных материалов. Немного отстают группы интересов, отстаивающие права молодёжи, детей и семей; выражающие интересы системы образования, аграрного сектора и сельского хозяйства.

Далее по количеству зарегистрированных групп интересов следуют те, что защищают интересы отрасли энергетики (как инновационные – биоэнергетика и альтернативные источники энергии, так и традиционные её направления – химическую, горнодобывающую и нефтегазовую промышленность). Ещё один крупный раздел в реестре носит название

«Взаимопонимание между народами». Кроме того, необходимо отметить наличие в реестре значительного количества объединений и групп, в сферу интересов которых входят: культура, искусство и наука; защита прав женщин; уход за пожилыми и инвалидами; защита животных; сфера услуги система страхования.

Таким образом, мы наблюдаем в ФРГ наличие большого количества объединений и организаций самой разной направленности, зарегистрированных в федеральном реестре Бундестага с целью отстаивания своих групповых интересов в органах государственной власти. Кроме того, мы увидели, что промышленное лобби Германии, выражающее интересы и защищающее права немецких производителей, пока не проявляет высокой активности при регистрации в федеральном реестре. Так, под общим названием «Промышленность» («Industrie») в списке числится всего лишь 17 групп интересов.

Таким образом, несмотря на негативное отношение к понятию «лоббизм», деятельность групп интересов в Германии очень развита и многогранна. В той или иной степени она представляет различные сферы общественной жизни ФРГ и оказывает существенное влияние на принимаемые в стране политические решения. Особняком здесь стоят группы, лоббирующие интересы немецких промышленных кругов, составляющих немалую долю в национальной экономике.

По тому, как регулируется в стране лоббистская деятельность, можно выделить две модели лоббизма в мире:

– *англосаксонскую модель* (США, Канада, Австралия и ряд других стран), которая предполагает обязательную государственную регистрацию лоббистских организаций и определение конкретных функций групп давления;

– *европейскую или континентальную модель* (Италия, Германия, Франция), при которой заинтересованные организации могут воздействовать на лица, принимающие решения, участвуя в работе комитетов и комиссий при законодательном органе [1].

Итак, ФРГ придерживается **континентальной (европейской)** модели правового регулирования лоббистской деятельности. Её особенность состоит в том, что разрабатываемое Бундестагом (Bundestag) в этой сфере законодательство направлено, в первую очередь, не на жёсткое правовое регулирование деятельности лоббистов и групп интересов, а на легализацию процессов взаимодействия органов власти и их представителей с лоббистскими структурами в ходе совместной работы.

Нормативно-правовая легитимация деятельности групп интересов в Германии является дифференцированной, поскольку в стране отсутствует единый закон или иной нормативный акт, который бы в полном объёме регулировал немецкий лоббизм. Однако существует целый ряд правил и норм, содержащихся в других нормативно-правовых документах и регламентирующих действия органов власти и поведение их представителей как объектов лоббистской деятельности групп интересов.

Примечательно, что в ФРГ именно взаимодействие с Федеральным парламентом Бундестагом (Bundestag), и реже – с Федеральным правительством (Bundesregierung), считается и является правомерной официальной деятельностью групп интересов и иных объединений по продвижению и защите своих интересов в высших органах государственной власти.

Несмотря на некоторые особенности в этой области, нормативно-правовая база лоббистской деятельности в Германии, конечно, существует, и начать её рассмотрение следует с Конституции ФРГ, которая носит название **Основной закон** (Grundgesetz). Здесь, в первой главе, отражающей фундаментальные права граждан Германии, в статье 17 сказано, что «каждый имеет право индивидуально или совместно с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства» [4]. По мнению немецких юристов и политологов именно это конституционное право составляет фундамент лоббизма в ФРГ.

Согласно пункту 3 статьи 9 Основного закона каждый немец, какую бы профессию он ни представлял, имеет право на создание объединения, целью которого является защита экономических условий и условий труда. Этот пункт полностью подтверждает законность функционирования объединений и групп интересов в сфере промышленности, так как они добиваются именно улучшения условий ведения своей профессиональной деятельности и, как следствие, собственной прибыли.

Подробнее функциональные нормы и правила, регламентирующие лоббистскую деятельность, представлены в **Регламенте деятельности немецкого Бундестага** (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), представленном на сайте Федерального парламента ФРГ. Этот документ чётко даёт понять, что в процессе разработки законодательства принципиально важно проводить консультации с заинтересованными группами и профессиональными ассоциациями [5]. Опыт показывает, что главная задача членов комитетов Бундестага ФРГ, работая в жёстких временных рамках и при дефиците экспертов, заключается в быстрой и качественной подготовке законопроекта. А главная цель лоббистов в ходе их выступления – донести свою позицию до депутатов и повлиять на их решения. Таким образом, выступления лоббистов в Бундестаге всегда принимаются во внимание и в большинстве случаев хотя бы частично находят своё отражение в тексте будущих законов ФРГ.

Рассмотренный регламент работы немецкого Бундестага демонстрирует нам важную роль групп интересов и представляющих их экспертов-лоббистов в процессе принятия ключевых политических решений в Германии. Справедливо будет отметить, что практически ни один законопроект в этой стране не принимается без участия представителей заинтересованных групп и объединений. Это происходит потому, что в процессе законотворчества парламентариям необходимо оценить все возможные последствия и риски принимаемого законопроекта, а также учесть мнение широких кругов общественности.

Однако правом быть заслушанными в парламенте Германии (а также в Федеральном правительстве) обладают представители лишь тех групп интересов и объединений, которые включены в уже известный нам открытый федеральный реестр, который ведёт председатель (президент) Бундестага. Именно это ограничение на участие в заседаниях Бундестага и его отдельных комитетов определяет желание наиболее крупных и влиятельных групп интересов входить в список зарегистрированных объединений.

Другим важным правовым документом является **Единый регламент работы федеральных министерств** (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), определяющий структуру и регулирующий деятельность всех федеральных министерств ФРГ. Регламент определяет, что сотрудники министерств, вплоть до федеральных министров, должны активно взаимодействовать друг с другом, с другими органами государственной и земельной власти Германии – с Бундестагом, Бундесратом, парламентами и правительствами земель – а также с третьими лицами. К этим лицам, в частности, относятся лоббисты и стоящие за ними группы и объединения интересов.

Кодекс поведения члена Бундестага (принят в 1972 г.) также регламентирует взаимодействие депутатов с представителями групп интересов. Кодекс предоставляет парламентариям право за вознаграждение заниматься проблемами, выносимыми на обсуждение в комитетах Бундестага. При этом, перед началом слушаний в комитете они обязаны объявить о своей заинтересованности. Также Кодекс обязывает каждого депутата в установленном порядке обнародовать информацию о том, с какими лоббистскими организациями он в настоящее время взаимодействует [6].

Таким образом, мы видим, что в ФРГ лоббистской деятельностью групп интересов регламентируется довольно мягко (применяется «мягкое право»). Её особенность состоит в том, что все правовые акты в этой области в первую очередь направлены на легализацию контактов субъектов лоббизма с органами государственной власти. Такая модель предусматривает открытую (но не

обязательную) публикацию списка лоббистов, где указываются все группы интересов, получившие официальный доступ к комитетам Бундестага и ведомствам Федерального правительства.

Литература

1. Чечеткина А.Е. Модели регулирования лоббистской деятельности // Молодой ученый. 2016. № 8 (112) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/112/28550/> (дата обращения: 29.07.2020).

2. Шимановский Д. Лоббизм – это благо или зло? // «Партнер» 2013. № 9. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.partner-inform.de/partner/detail/2013/9/171/6476/lobbizm-jeto-bлаго-ili-zlo?lang=ru> (дата обращения: 30.07.2020).

3. Aktuelle Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern // Deutscher Bundestag [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (дата обращения: 23.10.2019).

4. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Deutscher Bundestag [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf> (дата обращения: 19.07.2020).

5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Deutscher Bundestag [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> (дата обращения: 19.07.2020).

6. Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages: Deutscher Bundestag [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/d90bf2976b8a03a86fc0c65f3717bb23/web_Verhaltensregeln_2017-data.pdf (дата обращения: 19.10.2019).