

Мухаметкалиева Е.М.

докторант 1 курса Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан,
Казахстан, г. Астана, e-mail: elmiko86@mail.ru

**УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ:
ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ЛОББИЗМА В КАЗАХСТАНЕ**

В Казахстане вопрос законодательного закрепления лоббизма является актуальной темой для обсуждения. В ряде зарубежных стран лоббистская деятельность находится в правовом поле, при этом законодательство, регулирующее лоббистскую деятельность, имеет существенные отличия. Так, для изучения зарубежного опыта автором выбраны Соединенные Штаты Америки, Канада и Германия, в которых действуют законы о лоббистской деятельности с разными подходами в правовом регулировании лоббизма. Ввиду отсутствия единого закона о лоббизме казахстанское законодательство изучается с точки зрения предоставления общественности возможности участия в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов. Исходя из проведенного анализа, автор указал ряд законодательно закрепленных возможностей участия представителей отдельных групп и непосредственно самих граждан в правотворческой деятельности исполнительных и законодательных органов. В этой связи, на основании норм, действующих в рамках взаимодействия отдельных групп лиц с представителями исполнительной и законодательной властей по вопросам правотворческой деятельности, автором исключается необходимость законодательного урегулирования лоббизма в Казахстане. При этом для повышения прозрачности законотворческого процесса автором предлагается механизм ввода Реестра организаций, действующих в законодательном органе в качестве официальных представителей интересов определенных групп лиц.

Ключевые слова: совместное управление, процесс принятия законодательных решений, лоббизм, законотворчество, представление интересов, законодательный орган, совершенствование законотворчества.

Mukhametkaliyeva Y.M.

Doctoral student, 1 course, Academy of Public administration under the President
of the Republic of Kazakhstan, Kazakhstan, Astana, e-mail: elmiko86@mail.ru

**Public participation in legislative decision-making:
legalization of lobbying in Kazakhstan**

The issue of lobbying legislative consolidation is an actual topic for discussion in Kazakhstan. In a number of foreign countries, lobbying activities are in the legal field, while legislation regulating lobbying activities has significant differences. For example, to study foreign experience, the author chose the United States of America, Canada and Germany, which have laws on lobbying with different approaches to the legal regulation. Cause of the absence of a single law on lobbying, kazakh legislation is studied in terms of presenting the possibility of public participation in the development and discussion of draft regulatory legal acts. Based on the analysis, the author pointed out a number of legally fixed opportunities for participation of representatives of individual groups and citizens themselves in the legal activities of executive and legislative bodies. In this regard, the author excludes the need for legislative regulation of lobbying in Kazakhstan on the basis of the norms acting within the framework of interaction of individual groups with representatives of the executive and legislative authorities on the issues of law-making activity. At the same time, in order to increase the transparency of the legislative process,

the author proposes a mechanism for entering the Register of organizations operating in the legislature as official representatives of certain groups of persons.

Key words: Participatory governance, the process of legislative decision-making process, lobbying, lawmaking, representation, legislature, improvement of law-making.

Мұхаметқалиева Е.М.

1 курс докторанты, Қазақстан Республикасы жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, Қазақстан, Астана қ., e-mail: elmiko86@mail.ru

Заңнамалық шешімдерді қабылдау процесіне жұртшылықтың қатысуы: Қазақстанда мүдделерді қолдауды заңдастыру

Мүдделерді қолдау – Қазақстанда жиі талқыланатын өзекті мәселелердің бірі. Бірқатар шетел мемлекеттерінде мүдделерді қолдау құқықтық аяға енгізілген әрекет болып табылғанымен, осы елдердегі құқықтық тәжірибе өзіндік маңызды ерекшеліктерге ие. Шетелдік тәжірибені зерттеу мақсатында мүдделерді қолдау бойынша арнайы заңы бар, бірақ құқықтық реттеу механизмі әртүрлі – Америка Құрама Штаттары, Канада және Германия мемлекеттері таңдалып алынды. Мүдделерді қолдау туралы бірыңғай заңнаманың болмауына байланысты, қазақстандық тәжірибе жұртшылыққа нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу және талқылауға қатысу мүмкіндігін беру тұрғысынан зерттеледі. Жүргізілген зерттеу жұмыстарының нәтижесінде автор атқарушы және заңнамалық органдардың құқықшығармашылық қызметі барысында белгіленген топтардың өкілдері мен азаматтардың тікелей қатысуына заңнамалық тұрғыда бекітілген бірқатар мүмкіншіліктерді нақты көрсетеді. Осы ретте, жеке топтардың өз өкілдері арқылы, сондай-ақ, халықтың өзі тікелей атқарушы және заңнамалық органдармен құқықшығармашылық қызметі бойынша өзара іс-қимылдардың аясында қолданылатын нормалар негізінде, автор Қазақстанда мүдделерді қолдау бойынша арнайы заңнаманың қабылдану қажеттілігін жоққа шығарады. Өз кезегінде, заңнамалық процесті жетілдіру мақсатында, автор Заңнамалық органда белгілі топтардың мүдделерін қорғау бойынша арнайы өкілдік ететін ұйымдардың тізбесін енгізу механизмін ұсынады.

Түйін сөздер: бірлескен басқару, заңнамалық актілерді қабылдау процесі, мүдделік қолдау, заңшығармашылық, мүдделерді қорғау, заңнамалық орган, заңшығармашылықты жетілдіру.

Введение

Совместное управление основано на широком участии общественности и стремится углубить участие граждан в процессе принятия государственных решений. В этой связи расширение возможностей граждан в вопросах участия в политической жизни страны является одной из основных задач современного правительства (Антонова Н.Б. 2014: с.33). Как правило, участие общественности в процессе принятия государственных решений может осуществляться непосредственно самими гражданами или их представителями. В свою очередь, в демократических странах мира лоббистская деятельность является цивилизованной формой влияния общества «снизу» в лице определенных групп на аппарат государственной власти (Чери Р.2010: с.16).

Основными ключевыми аспектами лоббистской деятельности в демократических обществах являются доступ к представителям государственной власти и ожидание лоббистов в результате такого доступа. Лоббирование в качестве искусства политического убеждения при-

меняется в отношении представителей органов государственной власти, решения которых в той или иной степени способны повлиять на жизнь общества.

Основная цель лоббизма заключается в создании доступного и постоянного канала коммуникации между обществом и представителями государственной власти, что позволяет гражданам непосредственно или через определенных лиц влиять на определение политики страны. Любая форма участия общественности в процессе принятия государственных решений, в том числе законодательных, указывает на способность правительства мобилизовать участие субъектов гражданского общества в достижении целей политики (Верхоуевен И. 2016: с.565). Таким образом, механизмы участия изначально инициализированы и разработаны как средство для того, чтобы мнения и вклад граждан имели определенное влияние на политические и бюрократические процессы принятия решений (Берер Л. 2016: с.225). Демократические страны стремятся вовлечь общественность в работу органов государственного управления (Берер Л. 2012: с.380), но данный институт не называется

лоббизмом. Тем более термин «лоббизм» не всеми воспринимается как положительный институт. В этой связи, казахстанская практика будет изучаться с точки зрения взаимодействия органов государственной власти с общественностью в части законотворческой деятельности.

В условиях трансформации государственно-го управления в Казахстане в совместное управление возможность участия общественности в принятии государственных решений является наиболее важным аспектом. При этом лоббизм как способ представления интересов конкретных лиц или группы лиц характерен практически для всех сфер общественных отношений, где имеется определенный интерес той или иной социальной группы, что, в свою очередь, влечет необходимость доведения этих интересов до сведения соответствующих лиц, уполномоченных принимать решения. «Законодательное» закрепление лоббизма акцентируется не случайно. Так как, в целом существование лоббизма в Казахстане не оспаривается, то вопрос лишь в необходимости его легализации.

В Казахстане вопрос внедрения института лоббизма среди представителей органов законодательной и исполнительной власти обсуждался неоднократно, однако в последнее время актуальность данного вопроса возросла. Так, вопросу правового регулирования лоббистской деятельности особое внимание уделяется Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции (далее – АДГС ПК). Руководство АДГС на круглом столе в Сенате Парламента Республики Казахстан предложил законодательно урегулировать институт лоббизма, тем самым внедрить его в казахстанскую законотворческую практику (Куатова Д. 2017). Далее это предложение закрепилось в Национальном докладе о противодействии коррупции от 2017 года в виде одной из мер по формированию антикоррупционной культуры путем вовлечения всего общества.

Лоббирование интересов направлено на участие заинтересованных групп в процессе принятия государственно важных решений от разработки их проектов до осуществления. На протяжении последних двух десятилетий в мире наблюдается огромный рост лоббирования интересов на международном и национальном уровнях. Как известно, не во всех странах лоббирование находится в правовом поле и регулируется специальным законодательством. В этой связи, в данной статье целью исследования является вопрос о необходимости законодательного за-

крепления лоббизма в Казахстане, при этом лоббизм рассматривается нами как одна из форм реализации права общественности на участие в процессе принятия законодательных решений. Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- исследовать работы зарубежных авторов о лоббистской деятельности;
- изучить опыт зарубежных стран, в которых лоббистская деятельность действует в рамках специального закона;
- провести анализ казахстанской практики по вопросам взаимодействия государственных органов с общественностью в рамках законотворческой деятельности;
- дать оценку действующей практике в Казахстане в части обеспечения достаточными коммуникационными каналами для взаимодействия с общественностью в процессе принятия законодательных решений;
- разработать механизм обеспечения прозрачности деятельности организаций, представляющих интересы определенных групп в Парламенте Республики Казахстан.

Материалы и методы

Цель обзора литературы состояла в том, чтобы найти соответствующее исследование, касающееся правового регулирования лоббистской деятельности. Основным источником поиска научных публикаций для теоретической части работы и опыта зарубежной практики стали сайт Google Scholar и база академических публикаций www.tandfonline.com.

Анализ документов проводился в отношении нормативных правовых актов Соединенных Штатов Америки (далее – США), Канады и Германии в части правового регулирования лоббистской деятельности и Казахстана в части действующих коммуникационных каналов по взаимодействию с общественностью в рамках законотворческой деятельности. Для нашего исследования было важно изучение зарубежного опыта в части действующего специального законодательства о лоббировании, где определены лица, правомочные совершать лоббистские действия, сами действия, подлежащие лоббизму, и субъекты, в отношении которых можно совершать эти действия. Тогда как анализ казахстанской практики проводился в отношении документов, на предмет наличия в Казахстане возможностей участия общественности в процессе принятия законодательных решений, которые по

сути являются альтернативой профессиональному лоббизму.

Обзор литературы

Большинство зарубежных ученых понимают «лоббирование» как содействие представителям власти в продвижении и принятии тех или иных решений. Но все же, мнения ученых не совсем тождественны в деталях. Изучив ряд научных трудов зарубежных ученых, хотелось бы отметить, что лоббирование рассматривается с точки зрения трех основных направлений. Такие авторы, как Г. Стиглер (Стиглер Г.1970: с. 3-21), Ж. Снайдер (Снайдер Ж. 1992: с.15-43), Т. Беслей и С. Коут (Беслей Т. 2011: с.67-72), М. Беннедсман и С. Фельдман (Беннедсман М. 2002: с.919-946), Е. Дзель, О. Джексон и А. Волински (Беннедсман М. 2009: с.103-128), считают, что лоббирование это обмен информацией с целью подкупа голосов, который имеет место в фойе законодательного органа перед основным голосованием за или против принятия какого-либо проекта закона. Вторая группа ученых в лице Дж. Хансена (Хансен Д. 1994: с.66-68), А. Смита (Смит А. 1993: с.799-803) и С. Лохмана (Лохман С. 1995: с.267-284) рассматривает лоббизм только как передачу информации заинтересованными группами о текущей ситуации для убеждения. Представители третьей группы Р. Холл и Д. Алан (Холл Р.2006: с.69-84) рассматривают лоббизм как законодательную поддержку, которая заключается не в обмене мнениями и не в убеждении, а в оказании помощи естественным союзникам в достижении их целей и тем самым оказывают поддержку законодателю в разработке проекта закона. В данной работе при определении понятия лоббирования основанием явилась работа Л. Зеттера (Зеттер Л. 2008: с.6-7), в которой лоббирование объясняется как искусство политического убеждения представителей органов государственной власти, уполномоченных на принятие законов.

В рамках описательной работы истории возникновения лоббизма изучались работы Л. Зеттера (Зеттер Л. 2008: с.6), М. Саду (Саду М. 2008: с.2-3), А. Малько (Малько А.В. 1995: с.58), Н. Меньшенина и М. Пантелеева (Меньшенина Н.Н. 2016: с. 11).

Теоретическая часть анализа зарубежных стран опиралась на научные труды С. Кристиан (Кристиан С. 2017), Ф. Фарнела (Фарнел Ф. 1994: с.47), П.Лорда (Лорд П. 2013: с.13), Н. Колосова (Колосова Н.М. 2014: с.53-59), С. Сиротенко (Сиротенко С.П. 2011: с.16), С. Доспан (Доспан С.О. 2013: с.111-117), А. Чечеткиной (Чечеткина А.Е. 2019: с.782-78).

Тогда как сам анализ практики регулирования лоббизма в США, Канаде и Германии проводился на основании конкретных правовых документов, составляющих действующее законодательства в сфере регулирования лоббистской деятельности.

При изучении казахстанской действующей практики по вопросам лоббирования применялись нормативные правовые акты (далее – НПА), регулирующие процесс разработки проектов нормативных правовых актов и предусматривающие участие общественности в разработке НПА. При рассуждении вопроса существования лоббизма в Казахстане де факто за основу была взята работа А. Шоманова «Лоббизм и экономические реформы в Казахстане в постсоветский период» (Шоманов А. 1998). При этом хотелось бы отметить, что научные труды казахстанских ученых в основном посвящены теневому лоббированию. Но так как в данной исследовательской работе теневой лоббизм не рассматривается, мною эти труды не цитировались.

Результаты и обсуждения

Лоббизм как форма влияния на представителей власти существовал давно. На форумах как Греции, так и Рима присутствовали древние лоббисты, которые стремились влиять как на сенаторов, так и на плебеев в решении вопросов повестки дня. Цари, правители и князья были ополчены придворными, и те придворные были лоббистами своего времени (Зеттер Л. 2008: с.6). В Англии общественность могла встретиться с депутатами парламента в фойе Палаты общин. Поэтому слово лобби, которое происходит от латинского слова «lobia (lobium)», что означает прихожую или вестибюлю в здание стало ассоциироваться встречами с представителями власти, а далее трансформировалось в группы интересов, влияющих на этих представителей (Зеттер Л. 2008: с.7).

Истоки современного лоббизма лежат в Вашингтоне. При правлении Президента США Улисса С. Гранта (1869-1877) президент и его люди собирались в холле отеля Уиллард и там проводили в неформальной обстановке встречи с разными людьми, обсуждали их проблемы и небескорыстно давали обещания их решить (Малько А.В. 1995: с.58). Так, в ту пору лоббистская деятельность приобрела коррупцион-

ный характер. В конце XIX в. лоббисты со своими просьбами приходили в Конгресс США, ждали в холлах, приемных и кулуарах, так как им не разрешалось заходить в залы заседаний, где принимались законы (Меньшенина Н.Н. 2016: с. 11). Представители разных групп, ожидая в холле или фойе здания Конгресса, старались заранее собрать информацию от конгрессменов и их помощников об их намерениях, и в итоге призывали голосовать «за» или «против» в зависимости от интересов представляемых ими групп. Данная практика явилась основой для современной концепции лоббирования (Зеттер Л. 2008: с.6).

Со временем подобное «лоббирование» развивалось от ожидания в коридорах до более широкого комплекса мероприятий, начиная от предоставления информации и заканчивая оказанием политической или даже финансовой поддержки. Эта последняя деятельность иногда превращалась во взяточничество и создала плохую репутацию лоббированию среди простого народа. В этой связи в 1928 году Сенат США попытался принять законопроект, требующий от лоббистов регистрации у секретаря Сената и секретаря Палаты представителей. Однако Палата не пропустила этот законопроект, и только в 1946 году Конгресс принял Федеральный закон о лоббировании, который требовал от любого лица или организации, пытающихся «прямо или косвенно» влиять на принятие или отклонение любого закона, регистрировать свои данные (включая оклады и расходы) у должностных лиц обеих палат Конгресса (Зеттер Л. 2008: с.7). Таким образом, именно в США зародилось организованное коммерческое лоббирование.

Исходя из истории возникновения лоббизма, можно сделать вывод о том, что лоббирование существует столько же, сколько существует политическая власть и является одновременно естественным и неизбежным. Так как всякий раз, когда есть определенная группа людей обладает властью над обществом, будет и другая группа, пытающаяся убедить осуществлять эту власть тем или иным образом. При этом, отношение государств к лоббизму имеет двоякую природу – позитивную и негативную. Позитивная природа предполагает, что лоббизм – это представление интересов общественности через профессиональных лоббистов в законодательном органе, тогда как негативная природа воспринимает лоббизм как давление со стороны лоббистов на представителей государственной власти или их подкуп (Шоманов 1998).

Законодательная база лоббистской деятельности в зарубежных странах существенно различается. В ряде европейских стран лоббистская деятельность частично регулируется законодательством и способствует повышению прозрачности законодательного процесса (Польша, Нидерланды, Словения, Литва). В таких странах, как США, Канада, Франция, Австрия, Ирландия, Германия, легализовавших лоббизм (Кристиан: 2016), это деятельность, которая заключается в проведении мероприятий, способных прямо или косвенно повлиять на любой процесс разработки, применения или толкования законодательных мер, стандартов, правил и в целом на любые действия или решения, принимаемые ведущими органами государственной власти (Фарнелль Ф. 1994: с.47). Тем самым, лоббирование играет жизненно важную роль в политическом процессе стран, ее легализовавших, поскольку оно усиливает информированные дискуссии и обеспечивает, экспертной информацией и специальными знаниями процесс разработки политики. Политики и лица, принимающие решения, не всегда имеют специальных знания во всех областях, в которых они действуют. Поэтому крайне важно, чтобы лица, обладающие экспертными знаниями, включая бизнес-сектор, благотворительные организации и торговые ассоциации, стремились обучать, информировать и консультировать государственных деятелей (Лорд П. 2013: с. 13).

Поскольку основным вопросом исследования в данной работе является определение наличия или отсутствия необходимости легализации лоббизма в Казахстане, при выборе стран для анализа зарубежного опыта главным критерием было наличие законодательства о лоббизме. Однако, в рамках анализа зарубежной практики правового регулирования лоббизма выявлено, что ряд российских и отечественных ученых при рассмотрении моделей правового регулирования лоббизма выделяют две основные модели законодательного обеспечения лоббизма – англосаксонскую и континентальную (Колосова Н.М. 2014: с.53). Яркими представителями англосаксонской модели являются такие страны, как США, Канада, Австралия, тогда как континентальную модель представляют Германия, Франция, Великобритания (Сиротенко С.П. 2011: с.16). Англосаксонской модели регулирования лоббизма характерно наличие специального единого закона, который регулирует непосредственно деятельность лоббистов, при этом группа интересов может влиять на представи-

телей власти только через «посредников» – зарегистрированных лоббистов (Доспан С. 2013: с.112).

В континентальной модели регулирования лоббизма отсутствует единый закон, регулирующий деятельность лоббистов. Более того, в данной модели деятельность лоббистов не регулируется, регулируется деятельность лоббируемых, то есть представителей государственной власти. При этом лоббистам предоставлено право участия в работе совещательных советов, комитетов, комиссии, специально созданных при структуре органов государственной власти непосредственно, без «посредников» (Чечеткина А.Е. 2016: с.783).

В этой связи, учитывая сложившуюся отличительную практику правового регулирования лоббизма в зарубежных странах, на примере конкретных стран, как США, Канада, Германия, проведем анализ их действующей основной законодательной базы по вопросам лоббистской деятельности. Как уже отмечалось выше, в этих странах лоббирование – это узаконенная деятельность и характеризуется как «усилия, с помощью которых различные группы или отдельные лица пытаются обеспечить принятие или отмену законодательных актов» (Маджо Ф.1962: с.79).

В США лоббистская деятельность регламентирована законом «Об открытости лоббирования» от 19 декабря 1995 года (далее – закон о лоббировании США), который основан на следующих принципах (преамбула)¹:

1) ответственное представительное правительство требует информирования общественности об усилиях платных лоббистов по влиянию на процесс принятия решений как в законодательной, так и в исполнительной ветвях федерального правительства;

2) информация, подлежащая раскрытию лоббистами, должна быть ясно сформулирована с четким указанием тех, кто должен регистрироваться, и того, какая информация требует раскрытия;

3) эффективное публичное раскрытие личности и масштабов усилий платных лоббистов по оказанию влияния на федеральных должностных лиц повысит доверие общественности к целостности правительства.

¹ «An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes», 104-65-Dec.19.1995, Preamble, <https://www.senate.gov>.

В соответствии с пунктом 7 раздела 3 закона о лоббировании США «лоббистская деятельность» означает лоббистские отношения (общения) и усилия в поддержку таких отношений, включая подготовку и планирование деятельности, научно-исследовательскую и иную фоновую работу, которая предназначена, в момент ее проведения, для использования в связях и координации с лоббистской деятельностью других лиц.

Исходя из анализа законодательства США о лоббировании, следует особо отметить наличие 3 основных требований для осуществления лоббистской деятельности, в случае несоблюдения которых предусматривается гражданская и уголовная ответственность:

1) обязательная регистрация в качестве лоббиста или лоббистской группы в установленном порядке;

2) прозрачность деятельности лоббистов;

3) подотчетность лоббистской деятельности;

В Канаде лоббистская деятельность регулируется основным законом «О лоббировании (Lobbying Act)» от 13 сентября 1985 года (последние изменения вносились 2 июля 2008 года) (закон о лоббировании Канады). Кроме того, существует два комплекса нормативных актов, сопровождающих закон о лоббировании – Правила регистрации лоббистов (*The Lobbyists Registration Regulations*) и Правила о назначенных носителях государственной службы (*The Designated Public Office Holder Regulations*).

Закон о лоббировании Канады основан на четырех ключевых принципах (преамбула)²:

1) свободный и открытый доступ к деятельности правительства;

2) законность лоббистских действий в отношении государственных должностных лиц;

3) транспарентность лоббистской деятельности;

4) беспрепятственность в свободном и открытом доступе населения к работе правительства в независимости от деятельности профессиональных лоббистов.

В свою очередь, Правила регистрации лоббистов предусматривают форму, порядок подачи всех деклараций, включая ежемесячные отчеты для консультантов и внутренних лоббистов и информацию о типе лоббистской деятельности. Тогда как, Правила о назначенных носителях государственной службы определяют 14 долж-

² Lobbying Act, 1988, Preamble, assented to 13th September, 1988.

ностей или классы должностей в качестве «государственных служб».

В законе о лоббировании Канады предусмотрена должность Уполномоченного по лоббированию, который ответственен за разработку и осуществление образовательных программ, направленных на повышение информированности общественности о требованиях настоящего закона, особенно лоббистов, их клиентов и должностных лиц.

Законом о лоббировании Канады предусматриваются довольно серьезные виды ответственности за нарушение требований данного закона в зависимости от тяжести совершенных правонарушений.

Таким образом, ключевой идеей канадского законодательства о лоббировании является регистрация лоббистов (Василенко А.И. 2014: с.29). Цель заключается не в мониторинге того, что происходит при лоббировании, а в том, чтобы законодательство не требовало раскрытия всей финансовой информации (т. е. отчеты о расходах и доходах) лобби-группы или клиента. В этом и есть отличие канадского законодательства о лоббировании от американского. Канадское законодательство о лоббизме является, главным образом, требованием к процессу регистрации лоббистов.

В Германии чаще применяется понятие «представление интересов», нежели лоббирование. Этот термин часто совпадает с понятием лоббизма. Но есть и характерные отличия. Лоббирование как профессиональная, слаженная форма общения используется именно сильными группами для продвижения экономических интересов, тогда как представление интересов как правило осуществляется обычными общественными организациями для продвижения социальных вопросов (Спес Р. 2014: с.9). Группа интересов в Германии и их отношения к арене политических решений представляет собой систему пропаганды. Лоббирование является неотъемлемой частью деятельности групп интересов (Спес Р. 2014: с.8).

В Германии представление интересов и (или) лоббирование не регламентируется одним целостным правовым актом, ключевым элементом группы интересов является участие ассоциаций в политическом процессе, правовой основой которого является Общий регламент работы федеральных министерств (der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) представляет возможность центральным, головным ассоциациям и экспертным сообществам на

федеральном уровне принимать участие в согласовании законопроекта, затрагивающего их интересы, и участвовать на устных слушаниях комитетов Бундестага по проекту закона³. Более того, «Регламент деятельности Бундестага» с целью получения информации по обсуждаемому вопросу позволяет комитетам проводить открытые слушания экспертов, представителей заинтересованных групп и других лиц⁴. Организации, которые будут представлять интересы перед бундестагом или федеральным правительством, вносятся в так называемый «Открытый список» организаций, зарегистрированных в установленном порядке, которые могут представлять свои интересы в ведомствах федерального правительства и комитетах Бундестага Германии⁵.

Кроме того, в Германии имеются правовые акты, направленные на регулирование не только деятельности лоббирующих, но и на деятельности лиц, на которых нацелен лоббизм. Так, «Кодекс поведения члена Бундестага», принятый в 1972 году для осуществления своего мандата, предоставляет право членам Бундестага представлять интересы в комитете за вознаграждение, в установленном законодательством порядке, при условии раскрытия своей заинтересованности до начала обсуждения этого вопроса. Также Кодекс обязывает членов Бундестага дополнительно предоставлять наиболее полную информацию о связях с этими группами интересов и вопросах, подлежащих обсуждению⁶. В случаях нарушения порядка принятия вознаграждения и их обнародования в ход идет уголовное законодательство, которое предусматривает уголовную ответственность за коррупцию (подкуп депутата) и взяточничество (незаконные преимущества) (Спес Р. 2014: с.16).

Исходя из проведенного анализа действующей практики правового регулирования в Германии, следует отметить, что в Германии не существует термин «лоббизм», но есть такие понятия как «представление интересов» и «группа интересов», которые, в свою очередь, регулируются рядом правовых актов. То есть, как такового определенного единого закона о лоббировании тоже не существует. При этом,

³ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, § 47-48;

⁴ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, §70;

⁵ Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände;

⁶ «Code of Conduct for Members of the German Bundestag» Compiled documentation, 7 Rule;

немецкое законодательство регулирует действия «представителей интересов», наряду с действиями «членов Бундестага». Таким образом, в Германии правовое регулирование лоббизма охватывает не только лоббирующих, но и лоббируемых лиц.

Гражданского общество и средства массовой информации являются ключевым фактором мониторинга и контроля за лоббированием в Германии. Главные цели этих двух форм контроля – обеспечение прозрачности, подотчетности, соблюдения демократических правил игры, выявление коррупции и неправомерного влияния на политические решения. Действующая практика правового регулирования лоббистской деятельности в Германии в целом близка к нашей казахстанской практике.

Как уже выше отмечалось, в Казахстане нет единого конкретного закона о лоббировании, хотя попытки принятия такого закона принимались неоднократно. В результате таких попыток в 2009 году Правительство Республики Казахстан (далее – Правительство) внесло проекты законов «О лоббировании» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам лоббирования» на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан (далее – Мажилис). Однако после трех лет обсуждения в Мажилисе законопроекты по вопросам лоббирования были отозваны Правительством, в связи с неясностью норм, регулирующих лоббистскую деятельность общественных организаций, и отсутствием норм, регламентирующих лоббирование экономических интересов. Ознакомившись с текстом законопроектов, внесенных на рассмотрение Мажилиса в 2009 году, хотелось бы отметить, что их положения не содержали в себе каких-либо новшеств, а лишь воспроизводили действующие на тот момент способы взаимодействия представителей общественных организаций с законодательным органом при рассмотрении законопроектов.

На сегодняшний день предложение, закрепленное в Национальном докладе о противодействии коррупции о необходимости законодательного урегулирования института лоббизма в Казахстане, явилось основанием для обсуждения не только среди представителей органов государственной власти, но и среди казахстанских экспертов в сфере политологии и представителей бизнес-структур.

Так или иначе, в данной исследовательской работе к вопросу законодательного урегулиро-

вания лоббизма в Казахстане будем подходить с точки зрения коммуникационного канала для граждан в процессе принятия НПА. В этой связи далее последует анализ действующей правовой практики в Казахстане по вопросам участия населения в правотворческой деятельности органов государственной власти.

Так, Законом «О правовых актах» предусмотрена возможность «привлечения специалистов различных областей знаний, научных учреждений и научных работников, представителей общественных объединений к подготовке проектов законов, нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных правовых постановлений Правительства Республики Казахстан и проектов НПА других уполномоченных органов»⁷. Тогда как, 19 статья Закона «О правовых актах» требует от «органа-разработчика направления проекта НПА, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан для получения экспертного заключения, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами»⁸.

Более того, Законом «О правовых актах» установлено обязательное размещение для публичного обсуждения на интернет-портале открытых нормативных правовых актов (далее – интернет-портал Открытые НПА – «<https://legalacts.egov.kz/>») проектов концепций законопроектов и НПА до направления на согласование в заинтересованные государственные органы. Данный портал является одним из компонентов Открытого правительства и функционирует с начала 2015 года. Основная цель интернет-портала «Открытые НПА» – обеспечение участия граждан в правотворческой деятельности органов государственного управления. В этой связи, размещая проекты концепции законов и НПА на интернет-портале «Открытые НПА», Правительство Республики Казахстан предполагает обеспечить:

- доступность разрабатываемых НПА для населения;
- обратную связь с теми, кто как-то отреагировал на размещенный проект НПА;

⁷ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах», п.3 статьи 18;

⁸ Там же, пункт 1 статьи 18

– информированность органа-разработчика размещенного проекта НПА об общественном мнении касательно нововведенных норм;

– информационную базу для органов-разработчиков НПА для последующего анализа⁹.

Принятие Закона «Об общественных советах» в 2015 году способствовало установлению еще одного коммуникационного канала для участия общественности в процессе принятия НПА. В целях вовлечения некоммерческих организаций, граждан в процесс разработки проектов НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан «центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы направляют проект нормативного правового акта, касающийся прав, свобод и обязанностей граждан, в общественные советы», образуемые в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об общественных советах»¹⁰. В свою очередь, «общественные советы формируются из числа представителей государственных органов и на конкурсной основе – представителей некоммерческих организаций, граждан. Кандидатуры могут быть выдвинуты некоммерческими организациями, гражданами, в том числе путем самовыдвижения»¹¹.

Законотворческая деятельность уполномоченных органов предусматривает еще ряд дополнительных возможностей вовлечения общественности в данный процесс. Так, проект закона разрабатывается в строгом соответствии с его концепцией, одобренной Межведомственной комиссией по вопросам законопроектной деятельности. При этом, в состав данной комиссии входят представители различных ассоциаций, общественных фондов, объединений, советов, акционерного общества и т. д.¹². Далее, после одобрения концепции проекта закона уполномоченным органом-разработчиком проекта закона создается рабочая группа по подготовке проекта закона, в состав которой могут привлекаться в том числе представители научно-исследовательских институтов в определенной отрасли права, неправительственных организаций, общественных объединений и ученые соответствующих отраслей

⁹ <https://legalacts.egov.kz/about>

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах», статья 20;

¹¹ Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах», статья 9.

¹² Состав Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности, утвержденный распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 19 февраля 2016 года № 11-р.;

науки по согласованию с ними¹³. Более того, органы-разработчики проектов законов, по решению первых руководителей могут проводить публичные слушания в целях разъяснения и обсуждения их основных положений проекта закона до внесения в Парламент Республики Казахстан.

Привлечение представителей консультативно-совещательных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов имеет место и в рабочих группах комитета Мажилиса при рассмотрении проектов законов¹⁴. Комитет Сената для подготовки рассматриваемых вопросов и организации парламентских слушаний также может «создавать рабочие группы с привлечением научных учреждений, а также специалистов и ученых и вправе использовать предложения граждан и общественных объединений, поступившие по конкретному законопроекту»¹⁵. В парламентские слушания могут приглашаться должностные лица, эксперты, представители различных государственных и общественных органов и организаций, научных учреждений¹⁶.

Выводы

Подводя итоги анализа зарубежной и отечественной практики законодательного урегулирования лоббистской деятельности, следует отметить, что на современном этапе в США, Канаде, Германии и в ряде других стран лоббизм базируется на фундаментальном праве каждого гражданина демократического общества направлять индивидуальные и коллективные обращения (петиции) органам государственной власти и должностным лицам. Подобное право в принципе зафиксировано на уровне Основных законов всех демократических государств мира, в том числе Казахстана¹⁷.

Так, в действующем законодательстве Казахстана в целях обеспечения конституционно-

¹³ Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907, п. 17;

¹⁴ Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан, утвержденный постановлением Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года, п.29;

¹⁵ Регламент Сената Парламента Республики Казахстан, утвержденный постановлением Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года, п.122.

¹⁶ Там же, п.124.

¹⁷ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, п.1 статьи 33.

го права граждан «участия 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» предусмотрены достаточно действенные способы и формы реализации прав общественности на участие в правотворческой деятельности органов исполнительной и законодательной власти.

Из вышеприведенного анализа следует, что действующее законодательство Казахстана предусматривает ряд законодательно закрепленных возможностей участия представителей отдельных групп и непосредственно самих граждан в правотворческой деятельности исполнительных и законодательных органов. При этом, участие общественности в правотворческой деятельности начинается с процесса разработки НПА, а в случаях разработки проектов законов продолжается даже в процессе обсуждения проекта закона в верхней палате Парламента.

Так, привлекая специалистов различных областей знаний, научных учреждений и научных работников, представителей общественных объединений к подготовке проектов законов, нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных правовых постановлений Правительства Республики Казахстан и проектов НПА других уполномоченных органов», предоставляется возможность лоббирования социальных интересов, тогда как направление проекта НПА, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, в аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства и Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан для получения экспертного заключения дает возможность представителям бизнес-сектора лоббировать свои интересы.

В свою очередь, интернет-портал Открытые НПА обеспечивает непосредственное участие граждан в разработке и обсуждении тех или иных НПА без каких-либо посредников.

Направление проектов НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан в общественные советы», является одной из форм реализации прав общественности на участие в процессе разработки проекта и принятия НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан.

Включение в состав Межведомственной комиссией по вопросам законопроектной деятельности и рабочей группы по подготовке

проекта закона представителей ассоциации, общественного фонда, объединений, советов, акционерного общества, научно-исследовательских институтов в определенной отрасли права, неправительственных организаций предоставляет возможность получения экспертной, профессиональной оценки текущей ситуации в регулируемой сфере при разработке проекта НПА.

Проведение публичных слушаний представляют собой наличие особой значимости учета общественного мнения при разработке проектов НПА.

Привлечение представителей консультативно-совещательных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов в рабочие группы комитетов Мажилиса и Сената и приглашение экспертов, представителей различных общественных организаций, научных учреждений на парламентские слушания, будучи действующим способом взаимодействия представителей отдельных групп с законодательным органом при рассмотрении проектов законов, очень близка к практике лоббирования в странах, относящихся к континентальной модели регулирования лоббизма, о которой упоминалась выше.

Изучив действующую практику, полагаем, что в Казахстане отсутствует необходимость законодательного урегулирования института лоббизма. Однако, учитывая стремление нашей страны формировать транспарантное и подотчетное государство¹⁸, в целях повышения прозрачности законодательной деятельности государства в Регламентах Мажилиса и Сената Республики Казахстан, предлагаем предусмотреть обязательное ведение Реестра организаций, действующих в законодательном органе в качестве официальных представителей интересов определенных групп лиц (далее – Реестр). При этом, актуальную информацию по Реестру необходимо размещать на официальных ресурсах всех государственных органов. Таким образом, деятельность организаций, осуществляющих отстаивание интересов при принятии законодательных решений, приобретет прозрачность. Общественность будет информирована о том, кем их интересы представляются в законодательном органе и соответственно может в любое время обратиться с предложениями об отстаивании тех или иных интересов.

¹⁸ Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов»

Литература

- 1 Антонова Н.Б., Захарова Л.М., Вечер Л.С. (2004), Теория и методология государственного управления, Курс лекций, с.33.
- 2 Берер Л., Дюфо П., Монтамбель Ф. (2016), Очередь участия в демократии: введение // Журнал гражданского общества, 12:3, с.225-230.
- 3 Берер Л., Брюкс К. (2012), Разнообразие инструментов участия общественности: дополнять друг друга или конкурировать друг с другом? // Канадский журнал политологии, 45 (2), с. 379-403.
- 4 Бэслей Т., Коут С. (2011), Лоббирование и благосостояние в представительной демократии // Обзор экономических исследований 68, с. 67–82.
- 5 Бэннедсен М., Фэльдман С. (2002), Лоббирование законодательной власти // Журнал политической экономики 110, с.919–946.
- 6 Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде (2014) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. № 2 (24). с. 27-34.
- 7 Верхоевен И., Виллем Ж. (2017) Понимание государственного активизма // Общественные движения, с. 564-577.
- 8 Декель Е., Джексон А., Волински А. (2009), Подкуп избирателей: законодатели и лоббирование // Ежеквартальный журнал политической науки 4: с.103-128.
- 9 Доспан С. О. (2013), Лоббизм как многоаспектный феномен социально-политической системы, Вестник Поволжского института управления, с.111-117.
- 10 Кристиан С. (2017) Конкретное законодательство о лоббировании в государствах-членах ЕС.
- 11 Колосова Н.М. (2014) Лоббизм и коррупция // Журнал российского права, с 53-59.
- 12 Куатова Д. (2017, апрель 27) Легализовать лоббизм предлагают в Казахстане» // Атамекен бизнес чанел.
- 13 Лорд П. (2013), Усиление прозрачности вокруг лоббирования, Комитет по стандартам в общественной жизни, Председатель, с. 13.
- 14 Лохман С. (1995), Информация, доступ и вклады: сигнальная модель лоббирования, Общественный выбор 85: с. 267-284.
- 15 Маджо Ф. (1962), Законодательства и правоприменения: лоббирование – Центральное нормативное обследование – требования и процедуры для лоббистской деятельности, 38 Нотр-Дам, с. 79.
- 16 Малько А.В. (1995), Лоббизм // Общественные науки и современность, № 4, с. 58.
- 17 Меньшенина Н. Н., Пантелеева М. В. (2016) Лоббизм. Курс лекций, с. 11.
- 18 Сиротенко С.П. (2011), Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, с.16.
- 19 Смит А. (1993), Информация и влияние: лоббирование повесток дня и голосов 1991 // Американский журнал политических наук 37: с.799-833.
- 20 Снайдер Ж. (1992), Долгосрочные инвестиции в политиков или, дают рано, дают часто // Журнал права и экономики 35: с.15-43.
- 21 Стиглер Г. (1970), Теория регулирования // Колокольный журнал экономических и управленческих исследований 2, с.3-21.
- 22 Фарнель Ф. (1994), Лоббирование. Стратегии и приемы вмешательства, с.47.
- 23 Хансен Ж. (1994), Получая доступ: Конгресс и фарм лобби 1919-1981», Чикаго: Университет Чикаго пресс, с.66-68.
- 24 Холл Р., Алан Д. (2006), Лоббирование законодательных субсидии, американские политические науки обзора 100: с. 69-84.
- 25 Чери Р., Гери М. (2016), Изучение и оценка регулирования лоббистов в Канаде, США, учреждениях ЕС и Германии: отчет для Департамента окружающей среды, наследия и местного самоуправления, с. 16.
- 26 Четкина А. Е. (2016), Модели регулирования лоббистской деятельности // Молодой ученый, №8, с. 782-785.
- 27 Шоманов А. (1998), Лоббизм и экономические реформы в Казахстане в постсоветский период // Central Asia in Transition № 61.
- 28 Слес Р. (2014), Лоббирование в Германии, Транспарентная международная Германия, с. 9.
- 29 Саду М. (2008), Правовые предпосылки лоббизма в США и Европейском Союзе, с.2-3.
- 30 Зеттер Л. (2008), Лоббирование. Искусство политического убеждения, Великобритания, с.6.

References

- 1 Antonova N. B., Zakharova L. M., Evening L. S. (2004), Theory and methodology of public administration, A course of lectures, p. 33;
- 2 Bherer L., Dufour P., Montambeault F. (2016), The participatory democracy turn: an introduction, Journal of Civil Society 12:3, pp.;
- 3 Bherer, L., Breux, S. (2012), The diversity of public participation tools: Complementing or competing with one another? Canadian Journal of Political Science, 45(2), pp.379–403;
- 4 Besley T., Coate S. (2011), Lobbying and Welfare in a Representative Democracy, Review of Economic Studies 68, pp. 67–82;
- 5 Bennedsen M., Feldmann S. (2002), Lobbying Legislature Journal of Political Economy 110, pp.919–946;

- 6 Vasilenko I. A. (2014), Legal regulation of lobbying in Canada, *Bulletin of Perm University -Legal science*, N 2 (24), pp. 27-34;
- 7 Verhoeven I., Willem J. (2017), Understanding governmental activism, *Social Movement Studies*, pp.564-577;
- 8 Dekel E., Jackson O., Wolinsky A. (2009), Vote Buying: Legislatures and Lobbying, *Quarterly Journal of Political Science* 4, pp.103–128;
- 9 Dospan S. O. (2013), Lobbying as a multidimensional phenomenon of social-political system, *Bulletin of Volga region Institute of management*, pp. 111-117;
- 10 Christian S.(2017), Specific legislation on lobbying in the EU Member States;
- 11 Kolosova N. M. (2014), Lobbying and corruption, *Journal of Russian law*, pp. 53-59;
- 12 Kumatova D. (2017, April 27), To Legalize lobbying offer in Kazakhstan, *Atameken business Chanel*;
- 13 Lord P. (2013), Strengthening Transparency Around Lobbying, *Committee on Standards in Public Life, Chair*, p. 13;
- 14 Lohmann S. (1995), Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying, *Public Choice* 85: pp. 267–284;
- 15 Maggio F. (1962), Legislation and Administration: Lobbying-MultiState Statutory Survey – Requirements and Procedures for Lobbying Activities, *38 Notre Dame L. Rev.*, pp.79
- 16 Malko A.V. (1995), Lobbying, *Social Sciences and modernity*, N 4, p. 58;
- 17 Menshenina N.N. Panteleeva M.V. (2016), Lobbying. A course of lectures, p. 11;
- 18 Sirotenko S. P. (2011), Normative and legal regulation of lobbying (Russian and foreign experience), thesis for the degree of candidate of legal Sciences, p. 16;
- 19 Smith A.(1993), Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes 1991, *American Journal of Political Science* 37: pp.799–833;
- 20 Snyder J. (1992), Long-Term Investing in Politicians or, Give Early, Give Often, *Journal of Law and Economics* 35: pp.15–43;
- 21 Stigler G. (1970), Theory of Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, p.3–21;
- 22 Farnel F. (1994), Lobbying. Strategies and techniques of intervention, p.47;
- 23 Hansen J. (1994), *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981*, Chicago: University of Chicago Press, pp.66-68;
- 24 Hall R., Alan D. (2006), Lobbying as Legislative Subsidy, *American Political Science Review* 100: pp. 69–84;
- 25 Chari R., Gary M. (2016) 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, DCU, p.16;
- 26 Chechetkina A. E. (2016), Models of lobbying activity regulation, *Young scientist*, N 8, pp. 782-785;
- 27 Shomanov A. (1998), Lobbying and economic reforms in Kazakhstan in the post-Soviet period, *Central Asia in Transition* N 61;
- 28 Speth R. (2014), Lobbying in Deutschland, *Transparency International Deutschland e.V*, p. 9;
- 29 Sady M. (2008), Legal determinants of lobbying in the United States and the European Union, *M.S*, pp. 2-3;
- 30 Zetter L. (2008), Lobbying. The Art of Political Persuasion, Great Britain, p.6;