

еще в 2001 г., когда началась работа над проектом соответствующего закона, было ясно, что:

– в современных российских условиях необходимо правовое оформление принципов профессиональной этики государственных служащих в виде закона;

– требования этого закона должны распространяться не только на государственных служащих, но и на должностных лиц всех уровней государственного и муниципального управления;

– принципы, составляющие фундамент кодекса, должны быть не только четко сформулированы и выстроены в систему в соответствии с их значимостью в конкретной исторической ситуации в целях достижения синергетического эффекта, но и наполнены понятным каждому и однозначно воспринимаемым содержанием;

– правила и нормы должны вытекать из содержания принципов и конкретизировать их, а не подменять;

– используемая в документе терминология должна быть легитимной и однозначно воспринимаемой каждым.

К сожалению, Типовой кодекс не решил ни одной из этих задач, так как:

– статус кодекса не позволяет ему выполнить задачу, поставленную Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 г., о введении дисциплинарной, а в необходимых случаях административной и уголовной ответственности за невыполнение требований к служебному поведению, лишая тем самым кодекс действенных механизмов, обеспечивающих реализацию его требований;

– структура кодекса невнятна, так как принципы, составляющие его основу, четко не сформулированы, не систематизированы и не выстроены по их значимости;

– содержание кодекса несамостоятельно, так как он лишь воспроизводит дословно текст Указов Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 и от 16.07.2009 г. № 814 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», не делая даже попытки раскрыть их смысл;

– терминологическая неясность, свойственная прежним докумен-

там, не только не преодолена в Типовом кодексе, но и усугублена смешением таких разнопорядковых понятий, как «принцип», «норма» и «правило», произвольно подменяемых одно другим.

Таким образом, анализ принятых за последнее десятилетие решений по преодолению «дефицита нравственности» на государственной службе и практики их реализации показывает, что эта наболевшая проблема по-прежнему решается неэффективно, постоянно пробуксовывает, напоминая скорее бег на месте, чем поступательное движение вперед.

Литература

1. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. С.299-300.
2. Известия. 2000. 25 февраля.
3. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст.3502.

Александр ПАВРОЗ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УТВЕРЖДЕНИЕ ЛОББИЗМА В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНКУРЕНЦИИ ЮРИСДИКЦИЙ

Институт лоббизма выступает в качестве составной части государственной юрисдикции наряду с такими институтами, как парламент, политические партии, суды и т. д. Определенный интерес представляют вопросы правового закрепления лоббизма в России в рамках такого

современного концепта, каким является конкуренция юрисдикций.

Данное понятие возникло не так давно в связи с усиливающимися процессами глобализации. Вызовы, стоящие перед государствами, приобрели глобальный характер, причем речь идет не только об угрозах международного терроризма, трансграничной преступности и др., но и о вызовах позитивного плана, порожденных новыми принципами конкуренции на международной арене.

Обусловленное глобализацией свободное перемещение капиталов привело к тому, что способность привлекать инвестиции стала одним из важнейших факторов социально-экономического развития. Государства, получающие инвестиции из-за рубежа, процветают, а страны, из которых капиталы уходят, – приходят в упадок. Как следствие – резкое усиление стратегической роли государства по организации наилучшей для экономической деятельности системы политико-правовых институтов.

Александр ПАВРОЗ – доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат политических наук

Категория «конкуренция юрисдикций» отражает такой феномен, как стремление правительств разных стран создать на своей территории наиболее благоприятные условия для ведения бизнеса с целью привлечения инвестиций.

Конкуренция юрисдикций имеет всеохватывающий характер, включая самые разные аспекты: закрепление прав собственности, налоговое законодательство, эффективность судебной системы, четкость и прозрачность экономического регулирования, отсутствие коррупции, вопросы безопасности и многое другое. Взаимодействие всех компонентов государственной юрисдикции носит синергетический характер, взаимно подкрепляя и усиливая друг друга. Например, честные суды сокращают уровень коррупции и способствуют увеличению общественной безопасности; грамотное правовое регулирование делает судебную систему более эффективной, сокращая количество споров хозяйствующих субъектов. Существуют и обратные зависимости: неэффективная бюрократия порождает коррупцию, ухудшает деловой климат, разлагает судебную власть и т. д. В результате в глобализующемся мире страны с наиболее благоприятными юрисдикциями привлекают максимальное количество ресурсов для своего социально-экономического развития.

Анализируя государственную юрисдикцию успешных стран, можно констатировать, что, несмотря на многообразие составляющих ее элементов, все они в той или иной степени направлены на поддержание рыночной конкуренции и демократической модели принятия политических решений. В этой связи важным элементом юрисдикции экономически и политически развитых стран является законодательно оформленный институт лоббизма.

Органичность лоббизма для современных политико-экономических систем объясняется тем, что данный институт базируется на фундаментальных положениях доминирующей в настоящее время плюралистической теории общественно-политического устройства. Лоббизм наряду с другими представительскими институтами обеспечивает возможности политической конкуренции, которая в плюралистической

концепции уподобляется механизму «невидимой руки» А. Смита в качестве средства обеспечения гармонии между множеством отдельных интересов. Подобная социально-политическая модель подразумевает, что плюралистически организованный политический процесс, основывающийся на соперничестве множества оказывающих политическое давление социальных групп, где государство выступает в роли независимого арбитра, а решения принимаются исходя из баланса взаимно пересекающихся влияний, ведет к наиболее гармоничному преобразованию различных частных интересов в единый общественный интерес, к формированию оптимальной государственной политики с точки зрения максимизации благосостояния всего общества [1].

Таким образом, социальный смысл лоббизма в развитых политико-экономических системах заключается в том, что этот институт, дополняя традиционные механизмы электорально-партийного представительства, выступает в качестве канала взаимодействия между гражданским обществом и государством. Позволяя различным социальным группам донести свою позицию до органов публичной власти и обеспечивая конкуренцию между различными социальными интересами, лоббизм способствует формированию сбалансированной политики и улучшает политико-правовую юрисдикцию государства.

Негативная, как, впрочем, и позитивная, юрисдикция определяется множеством разноплановых факторов. И одним из них является отсутствие в России законодательно признанного института лоббизма.

Юрисдикция нашей страны, к большому сожалению, не благоприятна для привлечения инвестиций, ведения бизнеса и любой другой продуктивной деятельности. Речь идет и о коррупции, и о низкой работоспособности бюрократического аппарата, и о пороках судебной системы, и о многом, многом другом...

Сложности политико-правовой институционализации лоббизма неразрывно связаны с основополагающими проблемами модернизации российского общества. Потребность юридического оформления лоббистской деятельности явно обозначилась уже в конце

80-х–начале 90-х годов XX в. в рамках общего курса на проведение рыночных реформ в экономике и демократизацию политической системы. Разработка соответствующего закона началась еще в Верховном Совете РФ в 1992–1993 гг. Однако ни один из предложенных с того времени законопроектов (а всего было разработано три варианта закона – в 1995, 2001 и 2003 гг. [2, 3, 4]) не был утвержден в Государственной Думе. Причина, по справедливому суждению экспертов, состоит в противодействии ведущих финансово-промышленных групп, которые не желают терять имеющегося у них привилегированного политического представительства [5, с.183–193]. При этом очевидно, что подобная монополия негативно влияет на функционирование как политической, так и экономической системы России.

В настоящее время все в большей степени осознается деструктивность сформировавшейся политико-экономической системы. Ощущается потребность в радикальных реформах для качественного улучшения государственной юрисдикции России. В этих условиях жизненно важно создание институтов, которые могли бы изменить сложившееся положение вещей, содействуя комплексной социально-политической модернизации российского общества.

В случае законодательного утверждения лоббизма, он может стать одним из институтов подобного рода. Суть вопроса в том, что разработка коренных преобразований, затрагивающих как экономическую, так и политико-административную сферу, требует наличия развитой системы социально-политических отношений, особенно действенных каналов коммуникации между бизнесом и государством. Миссия лоббизма в России должна заключаться не только и не столько в создании возможностей для представительства отдельных экономических интересов, сколько в утверждении механизмов эффективного диалога между гражданским обществом и органами публичной власти, между бизнесом и государством с целью выработки новых правил игры, построения эффективных экономических и политических институтов.

Таким образом, законодательное утверждение лоббизма крайне актуально

для современной России. Необходимо принятие базового закона, который бы признавал, определял и регулировал лоббистскую деятельность. Целью такого закона должна быть не жесткая регламентация всех аспектов представительства интересов, но создание самого института лоббизма, легализация лоббирования. Это еще один канал, с помощью которого бизнес и другие общественные группы могли бы доносить свои нужды до правительства, участвовать в выработке политических решений и способствовать позитивной трансформации политико-правовых институтов.

Концептуальной основой законодательного утверждения лоббизма могут служить аналогичные акты США и Канады [6, 7]. Целесообразно, на наш взгляд, заимствовать понятийный аппарат и общие подходы к регулированию лоббистской деятельности. Однако полное копирование, в том числе с точки зрения исходной идеологии этих законов, представляется нерациональным, особенно в свете последних тенденций, направленных на ужесточение регламентации лоббистской деятельности. Принципиальным отличием российского закона от заокеанских образцов, по нашему глубокому убеждению, должна стать ориентация не на раскрытие лоббистской деятельности, а на ее институционализацию и придание ей статуса юридически закрепленной профессиональной деятельности.

Центральным пунктом соответствующего закона может быть создание для лоббистов саморегулируемой организации – Лоббистской палаты России. Ее предназначение – объединение всех тех, кто занимается лоббизмом в узком смысле слова, то есть за денежное или иное вознаграждение планирует и осуществляет контакты с представителями органов публичной власти с целью влияния на политико-административные решения, и придание им официального статуса профессиональных лоббистов. Данная организация взяла бы на себя ключевые функции по поддержанию и регулированию лоббистской деятельности: регистрацию лоббистов, сбор и систематизацию отчетной информации, разработку этических стандартов, повышение квалификации лоббистов и пр.

При этом финансирование Лоббистской палаты должно идти не из средств государственного бюджета, а за счет взносов ее членов.

Разумеется, в случае учреждения Лоббистской палаты центральным вопросом будут условия участия в этой организации. С точки зрения эффективного развития лоббизма как социально-политического института принципиальным является установление предельно либеральной и прозрачной модели членства, для того чтобы предотвратить превращение палаты в закрытое корпоративное объединение, очередную коррупционную монополию приближенных к власти людей. В этом смысле достаточными условиями для вступления следует признать принятие правил и этических норм лоббистской деятельности и уплату разумного организационного взноса, размер которого может варьироваться в зависимости от внутреннего ранжирования членов организации (у лоббиста высшей категории он может быть больше, первой категории – меньше, у лоббиста общественных интересов – еще меньше и т. д.). Важным также является добровольный характер членства, так как цель Лоббистской палаты заключается не в ограничении политического участия граждан, а в создании фундамента для цивилизованной модели лоббистских отношений в России.

Принятие базового закона и наделение лоббистов официальным статусом закладывает предпосылки для дальнейшего развития института лоббизма и регулирующего лоббистскую деятельность законодательства. Имеется в виду неизбежное внесение поправок в многочисленные нормативные акты, которые давали бы лоббистам определенные права и предметно регламентировали отдельные аспекты лоббистских отношений (порядок доступа лоббистов в органы государственной власти, правила взаимодействия должностных лиц с лоббистами, ограничения на переход бывших политиков и чиновников на работу лоббистами и т. д.). Однако эти изменения не обязательно должны осуществляться в короткий срок и тем более в одном пакете с базовым законом. Предпочтительным представляется принятие подобных поправок по мере расширения легальной лоббистской

практики на основе ее скрупулезного анализа. Данное положение обеспечит более последовательное и продуманное развитие лоббизма с постепенной, но более фундаментальной инкорпорацией данного института в политико-правовую юрисдикцию российского государства.

В заключение хотелось бы еще раз отметить необходимость законодательного утверждения лоббизма в России. Общественное процветание в современном мире связано не столько с реализацией мега-проектов, сколько с созданием благоприятных государственных юрисдикций, привлекающих инвестиции и поощряющих производительную социально-экономическую деятельность. Чтобы достичь успеха в условиях глобальной конкуренции юрисдикций, России крайне необходимы инновационные институты, направленные на совершенствование порядка и эффективности политико-правового устройства. Одним из таких институтов и может стать надлежаще законодательным образом оформленный институт лоббирования.

Литература

1. Павроз А.В. Теория политического плюрализма: сущность, противоречия, альтернативы. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2009.
2. О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: проект Федерального закона, 1995 // *Ленехин В.А.* Лоббизм. М.: Фонд «ИЮ», 1995. С.77-82.
3. О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: проект Федерального закона, 2001 // *Толстых П.А.* GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С.355-365.
4. О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти: проект Федерального закона, 2003 // *Толстых П.А.* GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С.367-372.
5. *Толстых П.А.* GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
6. Lobbying Disclosure Act 1995.
7. Lobbying Act 2008.