

Д. Н. Коньков

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. Л. Честнов*

Статья посвящена особенностям правового регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации. В ней говорится о проблемах теории лоббизма, о законодательном регулировании в РФ. Также рассмотрены основные черты лоббизма в других странах.

The article deals with the distinctive features of the legal regulation of lobbying in the Russian Federation. It focuses on the theoretical problems of lobbyism and the issues of related legal regulations. Also the problems of lobbyism existing in other countries discussed are.

Одной из современных задач российской юридической науки, прежде всего конституционного права, нормотворческой деятельности и правоприменительной практики, связанных с утверждением новых демократических начал и созданием подлинного правового государства в России, является реальное обеспечение государством своим гражданам равного и свободного права на участие в принятии решений или в системе легитимного выбора и распределении власти. Поэтому назрела необходимость в соответствии с нормами Конституции РФ сформировать легитимный правовой институт лоббизма и как одну из его основных составляющих – порядок обращения граждан.

В настоящее время лоббизм все больше понимается как необходимый, естественный и правовой инструмент взаимоотношений власти (должностных лиц, чиновников) и общества (граждан). При этом проблемы теории лоббизма весьма непростые, среди российских и зарубежных ученых нет единого их понимания, многие годы по их решению ведутся дискуссии, на результатах которых негативно сказывается политика.

В научной литературе нет единого понимания понятия «лоббизм», его принципов, нет единого подхода к соотношению понятий «лобби», «лоббизм», «лоббирование»; неоднозначно толкуется лоббистская

деятельность, а комментарии ее составляющих не отличаются единством и убедительным совершенством; ограниченно рассматривается содержание гарантий со стороны государства права граждан законным образом влиять на принятие государственных решений, контролировать власть и иметь возможность участвовать в управлении делами государства, республики, края, области, региона, города, района и т. д. Обозначенный перечень теоретических проблем не претендует на исчерпывающий характер. Вместе с тем проблема лоббистской деятельности касается любой главы Конституции РФ: права, свободы человека и гражданина, федеративное устройство, Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, судебная система, местное самоуправление, и, следовательно, касается многих субъектов правоотношений.

Любое государственное решение фактически может затрагивать в той или иной мере интересы как отдельных граждан, так и различных слоев населения (пенсионеров, бюджетников), а равно регулировать отдельные виды деятельности. В связи с этим объективно возникает определенная заинтересованность у отдельных граждан, политических организаций, должностных лиц и иных субъектов правоотношений в принятии вполне определенных решений, отвечающих их интересам. Конкретные лица,

интересы этих субъектов в ходе политического процесса начинают оказывать давление на структуры власти, должностных лиц и общественное мнение для достижения желаемого результата.

В настоящее время как безусловный факт признается существование так называемых «групп давления», объединяющих крупные субъекты экономической деятельности для защиты интересов на государственном уровне. На практике это выливается в попытки влиять на государственные органы с целью принятия (или отклонения) решений, затрагивающих интересы хозяйствующих субъектов. Помимо этого, в последнее время отмечается ускорение формирования различных «групп давления» в форме всевозможных ассоциаций, клубов и объединений.

В этих условиях политическая и экономическая реформы сталкиваются с формированием нового для России политико-правового института лоббизма. К концу XX в. лоббизм становится неустранимым элементом регуляции политических, социальных и экономических процессов в современном обществе. Состояние нынешнего российского лоббизма определяется неопределенностью во взаимоотношениях власти и общества, на стыке которых и расположился современный лоббизм. Его подавляет фактор сохраняющегося вот уже десятилетие вакуума конституционных норм и механизмов, призванных обеспечить подконтрольность государственной власти обществу. В подобной обстановке создание института цивилизованного и более или менее прозрачного лоббизма невероятно затруднено.

При рассмотрении института лоббизма в России немаловажное значение имеет изучение зарубежного опыта и иностранного законодательства, поскольку во множестве проявлений лоббизма в разных странах присутствуют некоторые общие черты.

Лоббизм в том виде, в каком он существует в других странах (в США, Германии, Великобритании и др.), как отмечает

В. Г. Вишняков, включает две основные черты: во-первых, кулуарную деятельность разного рода контор и агентств монополий, прежде всего при законодательных органах; во-вторых, прямое или косвенное воздействие со стороны организаций и лиц на процесс подготовки и принятия законов в частных интересах отдельных монополий, корпораций, фирм. При этом лоббизм всегда был неразрывно связан с корпорацией, охватывая органы власти, полицию, суды, бизнес и средства массовой информации¹.

Правовое регулирование деятельности лоббистов определяется законодательством в правовых системах многих стран. И прежде всего она имеет конституционные основы.

Анализ правового регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах позволяет сделать вывод, что в их законодательстве специально прописывается регламентация института лоббизма и лоббистской деятельности. Данный подход представляется достаточно обоснованным. Это обусловливается важностью предмета регулирования, поскольку участие в управлении делами государства посредством легитимного профессионального лоббизма, а равно законодательных предложений граждан — это важнейшее конституционное право гражданина.

В нашей стране правовую основу лоббистской деятельности составляет Конституция РФ. Естественно, что ни одна из статей Конституции РФ непосредственно не формулирует право на занятие лоббистской деятельностью, однако такой вывод может быть сделан при анализе целого ряда статей. Ст. 30 предусматривает право граждан на объединение для защиты своих интересов. Очевидно, что объединения могут носить любой характер, в том числе и формироваться по признаку защиты определенных интересов. В соответствии со ст. 32 граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Данное положение С. В. Ерохов вполне обоснованно трактует шире, чем обычно

подразумеваемое право избирать депутатов в представительные органы. Поскольку представительство может носить любой характер, включая и представительство интересов². Следовательно, лоббистские организации получают юридическую базу для своего существования.

Кроме того, в ч. 1 ст. 37 определено, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Реализуя это конституционное право, гражданин может выбрать любой вид деятельности, в том числе самостоятельную лоббистскую деятельность или пойти работать в организацию, которая оказывает данные услуги. Указанная норма в совокупности с ч. 2 ст. 45 Конституции РФ еще более усиливается, так как в ней установлено, что каждый гражданин вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. По смыслу этой статьи гражданин вправе использовать все свои конституционные права и свободы, установленные ст. 3, 29, 31, 32, 33, 37, 46, 57, 62 Конституции РФ, которые могут в той или иной степени иметь отношение к лоббистской деятельности. А значит, рассматриваемая деятельность может реализовываться, согласно ст. 33 Конституции РФ, в обращении к государственным органам. Между тем конституционного закрепления явно недостаточно, поскольку необходимость принимать участие в выработке решений по вопросам политического и экономического характера возникает постоянно. Для того чтобы вывести эту многоплановую емкую лоббистскую деятельность из тени, сделать процесс продвижения лоббистских интересов прозрачным, тем самым уменьшить коррумпированность власти, увеличить гласность и легитимность принимаемых федеральными органами власти решений, при этом придать процессу взаимодействия общества (граждан) и власти организованный, законный, позитивный и конкурентный характер, необходима детальная регламентация лоббистской деятельности.

Положения, касающиеся деятельности ряда субъектов лоббирования, можно найти и в некоторых федеральных законах: Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 02.02.2006, с изм. и доп. 18.04.2006)³, Федеральный закон от 11.07.2001 «О политических партиях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 02.02.2006, с изм. и доп. 18.04.2006)⁴, Федеральный закон от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях» (в ред. от 02.02.2006)⁵ и др.

Отсутствие в России закона о лоббизме способствует тому, что данный вид деятельности ассоциируется в общественном сознании с чем-то не вполне вписывающимся в рамки правового государства. Это прискорбно, ибо степень ускорения демократических преобразований как раз и определяется мерой социального признания и юридического регламентирования лоббизма. Что же касается теоретиков, а тем более практиков лоббизма, их мнения относительно природы лоббистской деятельности чрезвычайно разнятся. Помимо этого, в разных странах в понятие «лоббизма» вкладывается совершенно различный смысл.

Как следствие, определенные теоретико-концептуальные вопросы института лоббизма, его юридической регламентации, эффективного механизма гарантирования защиты прав и свобод граждан на участие в управлении делами государства, принятии государственных решений и т. п. в современных условиях диктуют необходимость их комплексного осмысления и обоснования.

В силу изложенных факторов теоретическое осмысление института лоббизма, его сущности, политико-правового назначения является актуальной задачей современной науки теории права, так и конституционного права, имеющей одновременно важное практическое значение. Не вызывает сомнения, что эффективность правового регулирования лоббистской деятельности, которая неслучайно несет в себе здравый смысл и позитивный потенциал, зависит от качества научной проработанности рассматриваемых проблем.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Вишняков В. Г.* Проблемы государственного регулирования «лоббизма» в Российской Федерации // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1995. № 3(5). С. 62.

² *Ерохов С. В.* Лоббистская деятельность в России // Юрист. 1996. № 5. С. 60–61.

³ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 02.02.2006, с изм. и доп. 18.04.2006) // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 11.07.2001 «О политических партиях» (в ред. 12.07.2006) // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях» (в ред. от 02.02.2006) // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс».