

Ю. В. Хрумалова

ГРАЖДАНСКИЙ ЛОББИЗМ В ОБРАЩЕНИЯХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: В статье на широком теоретическом материале автор рассматривает такую форму участия граждан в законотворческой деятельности как гражданский лоббизм, осуществляемый посредством обращений в органы государственной власти. Анализируется отечественный и зарубежный (США) опыт и делается вывод, что гражданский лоббизм по сути основная конституционная форма участия граждан в законотворчестве в период между выборами и в отсутствие референдума.

Ключевые слова: юриспруденция, лобби, лоббизм, гражданин, закон, законопроект, законотворчество, обращение, государство, общество.

Конституция Российской Федерации в статье 2 установила в качестве высшей ценности права и свободы человека. В третьей статье в п.1 многонациональный народ устанавливается в качестве носителя суверенитета и источника власти в РФ. Конституция также определяет две формы реализации народовластия – а) непосредственную и б) через органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 2, ст. 3) и устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (п. 3, ст. 3)¹.

Сказанное, безусловно, не означает, что в период между выборами и при отсутствии референдума граждане не могут влиять на функционирование системы государственной власти в целом и её ключевые процессы — в частности. Одним из таких ключевых процессов является законотворческий. Более того, история эволюции государства и права в современной цивилизации показывает, что именно процесс разработки и принятия законопроекта является той точкой, в которой сходятся несовпадающие интересы многих общественных групп и страт, происходит их столкновение или, напротив, агрегирование.

Участие граждан в текущей законотворческой деятельности является важнейшим средством защиты их прав и реализации законных интересов. Это признаётся и практически всеми конституциями – основными законами современных государств. Так, в Конституции Российской Федерации статья 33 предоставляет гражданам право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В

конституции США I поправка, открывающая Билль о правах, также предусматривает право на подачу гражданами петиций в правительство².

Характеризуя необходимость участия граждан в работе органов государственной власти, Т. Джефферсон в конце XVIII века сказал: «Если однажды народ станет невнимательным к связям с органами власти... Конгресс и Собрания, судьи и губернаторы — все «станут волками». Комментируя это высказывание одного из «отцов» американской конституции, Арт Харман, автор «Путеводителя по гражданскому лоббизму», называет в качестве основной цели такого участия именно взаимодействие граждан с законодательными органами. Оно осуществляется в процессе законотворчества и реализуется как способ донесения до выбранных представителей своего мнения по поводу конкретных законопроектов и решений и, более того, обеспечивает конституционность государства в русле реализации I поправки³.

Сегодня совокупность мер по целенаправленному воздействию на законодателей с целью продвижения в законопроект положений, отвечающих интересам конкретной общественной или политической группы, называется лоббизмом. Институционализация этого явления наиболее активно прошла в США, где в 1946 г. был принят «Закон о регистрации лоббизма», а в 1995 г. «Закон о регистрации лоббистской деятельности»⁴. Эти законодательные акты были направлены на регулирование так называемого профессионального или организо-

¹ См.: Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.

² См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство. Под ред. О.А.Жидкова. Перевод В.И. Лафитского. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 41.

³ См.: Harman A. Citizens Lobbying Guide. 3rd ed., Vienna, VA, 2009. P. 3-4.

⁴ См.: Patterson Thomas E. The American Democracy. USA, 1999. P. 44-45.

ванного лоббизма, в рамках которого субъектами влияния на законотворчество выступают активные группы интересов, нанимающие профессиональных лоббистов для реализации своих устремлений с использованием разного рода приёмов и средств воздействия.

Практика организованного лоббизма в США на протяжении 50-х – 80-х гг. XX века показала, что имея в своей основе конституционное право на обращения в органы власти, способы и приёмы лоббистов достаточно быстро сместились в полуполюгальную и, более того, в полностью нелегальную зону. Социально-политическая практика организованного лоббизма приобрела, таким образом, антиконституционный характер и стала связываться большинством американских граждан именно с противоправными действиями, среди которых выделялись подкупы, взятки и другие коррупционные составляющие. Именно это, по мнению профессора Канзасского университета Бурдетта А. Лумиса, привело к тому, что в начале 90-х гг. стал возрождаться гражданский лоббизм (the citizens lobbying) как политико-правовое явление⁵.

Исследуя комплексно это явление, американские специалисты неизбежно приходили к выводу о том, что именно гражданский, а не организованный лоббизм выступает эффективной формой конституционного участия граждан в законотворчестве. Он реализуется хотя и опосредованно — через представителей — но, тем не менее, обеспечивает практически постоянную возможность воздействовать на процесс подготовки и принятия законопроектов⁶. Были даже проведены подсчёты, показывающие эффективность реакции законодателей на те или иные конкретные формы воздействия гражданского лоббизма⁷.

Обращаясь к отечественной практике исследования гражданского лоббизма, нельзя не обратиться к трудам доктора юридических наук, профессора А.П. Любимова. В 1998 г. в своей работе «Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии» он сделал упор на рассмотрение практики этого явления.⁸ В свою очередь, теоретическое обоснование гражданского лоббизма в нашей стране было дано им в докторском диссертационном исследовании на тему «Формирование лоббистских пра-

воотношений в российском обществе: Конституционно-правовое исследование»⁹.

Рассматривая теорию гражданского лоббизма, А. Любимов исходит из того, что общественные отношения, урегулированные нормами права и связанные с реализацией конституционных прав граждан (в том числе и прав на участие в управлении делами государства и на обращение в государственные, муниципальные органы), участники которых имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности, являются лоббистскими правоотношениями¹⁰.

Исследуя состав их участников, он предлагает подразделить их на профессиональных — и чаще всего это юридические лица, либо физические лица, занимающиеся лоббистской деятельностью за плату, и непрофессиональных — то есть физических лиц, не извлекающих дохода из лоббистской деятельности и действующих на общественных началах. Это однозначно показывает нам, что осмысление этим ведущим специалистом теоретических основ и форм лоббизма осуществляется в русле магистральных мировых направлений, так как такое деление сформировалось в западной науке уже к началу 90-х гг. прошлого века.

Анализ условий эволюции конституционно-правовых отношений общества, власти государства и отдельных граждан приводит А. Любимова к выводу о том, что они, и чем далее — тем больше, представляют собой разновидности лоббистских. В зависимости от сферы реализации в различных ветвях государственной власти они обладают особенностями проявления и спецификой возможного правового регулирования. Тем не менее, по его мнению, все они могут быть сведены к понятию «лоббистский процесс», обладающий рядом характерных черт, проявляющихся непременно. Поэтому для недопущения перехода лоббизма в нелегальную и антиконституционную зону, А. Любимов предлагает расширить содержание федерального законодательства посредством включения норм о лоббизме, призванных:

1. сделать процесс лоббирования прозрачным и тем самым предотвратить коррупцию во власти, увеличить гласность и легитимность принимаемых властью решений, а также придав процессу взаимодействия общества, граждан и власти законный характер;
2. федеральное законодательство о лоббизме призвано создать механизмы и условия правового воздействия

⁵ См.: Loomis Burdett A. From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts. // Extensions. Fall, 2006.

⁶ См.: Harman A. Указ. соч., Loomis B. Time, Politics, and Policy: A Legislative Years. 2nd ed. University Press of Kansas, 2001.

⁷ См.: Janda K., Berry J. and Goldman J. The Challenge of Democracy: Government in America. 8th Edition. New York: Houghton Mifflin, 2005.

⁸ См.: Любимов А.П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. — М., 1998.

⁹ См.: Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: Конституционно-правовое исследование: Автореф. ... д. ю. н. М., 2002.

¹⁰ См.: Любимов А.П. ук. соч. с. 16-17.

граждан и их объединений на государственную и муниципальную власти;

3. федеральное законодательство призвано восполнить пробел в регулировании отношений гражданского общества и государственной власти, и тем самым упорядочить лоббистский процесс и лоббистские правоотношения;
4. федеральный закон о регулировании лоббистской деятельности должен стать базовым (или рамочным) федеральным законом, в увязке с которым каждая из ветвей власти и каждый из субъектов Российской Федерации могли бы принимать свои нормативные правовые акты, тем самым выводя этот вопрос из закулисной, «теневой» сферы¹¹.

Обобщая предложенное А. Любимовым, можно заключить, что субъектами процесса гражданского лоббизма являются граждане (физические лица) и их объединения, целью его выступает защита их прав и удовлетворение законных интересов с помощью реализации конституционного права на обращения в органы государственной власти на этапе законотворчества. Это авторское определение основано на одном важном критерии, который способен разграничить собственно гражданский лоббизм в его конституционном понимании, и деятельность граждан по защите и восстановлению своих прав, свобод и законных интересов (п. 2, ст. 45, ст. 46).

Гражданский лоббизм предусматривает активную конституционную позицию гражданина, который, используя входящие в комплекс гражданского лоббизма методы и средства, стремится произвести воздействие на законодательный орган в целом или конкретного депутата в частности на этапе процедуры формирования проекта законодательного акта или любой другой стадии законодательной процедуры, но до его принятия, в чем, в сущности, и заключается лоббирование как таковое. Деятельность же граждан по защите и восстановлению своих прав, свобод и законных интересов имеет реактивный конституционный характер и предусматривает задействование правовых мер и инструментов по факту нарушения права или попрания законного интереса гражданина. Таким образом, гражданский лоббизм есть конституционно-правовая превенция, реализуемая гражданином или объединением граждан в целях того, чтобы исключить формирование законопроекта полностью или частично несоответствующего их интересам.

Рассматривая реализацию отечественной модели гражданского лоббизма как формы участия граждан в законотворческой деятельности, нельзя не отметить, что её складывание проходит сегодня не без определённых

проблем. Ранее мы уже отмечали, что субъектами гражданского лоббизма как процесса выступают граждане (физические лица) и их объединения. Относительно участия вторых следует сказать особо.

По установившейся сегодня практике, общественные объединения граждан могут быть охарактеризованы как часть общества, и в тоже время как признак гражданского общества. Наряду с этим они рассматриваются и как компонент демократического государства. Участие общественных объединений в государственно-политической жизни урегулировано ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в редакции Федерального закона от 01.07.2011 №169-ФЗ)¹². Там применён взаимный запрет на вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и на вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц.

Это положение, с одной стороны, предусматривает самостоятельное осуществление общественными объединениями своих функций в пределах установленной законом компетенции, признание и уважение их правового статуса, строгое соблюдение прав и выполнение обязанностей по отношению к ним. Чаще всего это положение трактуется в том смысле, что общественные объединения не получают заданий и указаний от государственных органов по поводу проведения каких-либо государственных и политических мероприятий.

Другая часть этой статьи значительно ограничивает практическое участие общественных объединений граждан в реализации моделей и схем гражданского лоббизма, так как параметры категории «вмешательство» законом не установлены и могут трактоваться весьма широко. Это положение вызывает справедливую критику отечественных правоведов, специалистов по конституционному праву. Так, по мнению С.А. Авакьяна «государство не вправе объявить, что общественные объединения создаются для влияния на жизнь общества, но не имеют никакого отношения к делам государственным»¹³.

Такое положение вынуждает нас обратить пристальное внимание на осуществление мероприятий, входящих в комплекс гражданского лоббизма самими гражданами (физическими лицами). Как указывалось ранее, в американской правовой науке и политологии

¹¹ См.: Любимов А. П. Указ. Соч. С. 30-31.

¹² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература». 2011. 04 июля 2011. №27, ст. 3880.

¹³ См.: Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М.: Российский юрид. изд-ий дом, 2008.

этот вопрос получил мощный толчок к разработке в последнем десятилетии XX века. Анализируя средства и приёмы гражданского лоббизма, американские специалисты отталкиваются от положений 1-й поправки к конституции США, где в качестве основного средства воздействия на органы власти указаны петиции. Итак, рассмотрим структуру гражданского лоббизма в представлении одного из крупнейших американских специалистов — А. Хармана¹⁴.

Отправным моментом осуществления процедур гражданского лоббизма для Арта Хармана является личная подготовка граждан, участвующих в организованных или неорганизованных лоббистских акциях, которая заключается в четком знании процедур работы законодательных органов в той например части, где необходимо четко определить, именно следует направить послание по данному вопросу. Именно это, плюс непрерывное ознакомление с положительным опытом гражданских лоббистских акций является, по его мнению, важнейшим основанием успешности лоббистских мероприятий.

Вторым блоком в предлагаемой им единой системе выступает прямое воздействие на выбранного представителя (конgressмена, сенатора) с целью лоббирования конкретного положения законодательного акта или политического решения. Здесь выделяются три основных формы. Это направление факса, электронного письма или ординарного почтового письма, что предусматривает опосредованно личную форму обращения. Это также прямой звонок по телефону, предусматривающий личное общение с выборным представителем или его помощником удалённо. И, наконец, это личный визит для встречи с выборным представителем. При анализе этой части мер гражданского лоббизма как процедуры, авторский коллектив Янда-Берри-Голдман произвел подсчет эффективности каждого из конкретных способов и установил, что требуется около 200 тыс. обращений по факсу, электронной почте или ординарных почтовых писем, чтобы депутат поднял вопрос, который в них оговорен на заседании комитета (комиссии), или чтобы группа разработчиков законопроекта включила его в своё рассмотрение. Более высокую эффективность имеют прямые телефонные звонки и самую высокую — личные встречи¹⁵.

Второй блок мероприятий гражданского лоббизма составляют мероприятия, направленные на формирование общественного мнения в части отношения к разрабатываемому законопроекту. Это самая широкая часть комплекса гражданского лоббизма и она включает в себя специальные звонки на радио и ток-шоу, обращение с письмами к редакторам профильных для лоббируемого вопроса печатных изданий, кампании поддержки в интернете, сбор подписей по лоббируемому вопросу, подготовка пресс-релизов для газет, телевидения и радио. Наконец, третьим блоком выступают так называемые крупные гражданские акции. Среди них А. Харман выделяет участие лоббистов в митингах, дебатах и конференциях, которые устраиваются тем или иным выбранным представителем для обсуждения лоббируемого вопроса; наряду с этим это еще и демонстрации и марши в знак протеста или в поддержку лоббируемого вопроса и даже «уличный театр».

В отечественной правовой науке наиболее глубоко вопрос практики гражданского лоббизма исследовал упоминавшийся ранее исследователь А.П. Любимов. В своей работе «Гражданский лоббизм» он сконцентрировался на традиционной для нашей страны и наиболее распространенной форме лоббистского участия граждан в законотворчестве — обращениях в органы власти. В основе его рассмотрения, равно как и в большинстве более поздних работ, находятся положения Закона «Об обращениях», которые конкретизируют положения ст. 33 Конституции РФ и регулируют конкретные процедуры представления и рассмотрения обращений. Обобщая современную практику лоббирования гражданами России своих интересов в законотворческом процессе посредством обращений можно однозначно заключить, что она ещё не развита, так как требует более высокого уровня конституционно-правовой культуры, которого российское общество ещё не достигло.

¹⁴ См. указанную выше работу А. Хармана «Путеводитель по гражданскому лоббизму».

¹⁵ См.: Janda K., Berry J. and Goldman J. Указ. Соч. С. 673.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М.: Российский юридический издательский дом, 2008.
2. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
3. Любимов А.П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. — М.: МЭЙН. 1998.
4. Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: Конституционно-правовое исследование: Автореф. ... д-ра юр. наук. М., 2002.
5. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство. Под ред. О.А.Жидкова. Перевод В.И.Лафитского. М.: Прогресс, Универс, 1993.
6. Harman A. Citizens Lobbying Guide. 3rd Edition, VA, Vienna, 2009.
7. Janda K., Berry J. and Goldman J. The Challenge of Democracy: Government in America. 8th Edition. New York: Houghton Mifflin, 2005.
8. Loomis Burdett A. From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts. // Extensions, Fall 2006.
9. Loomis Burdett A. Time, Politics, and Policy: A Legislative Years. 2nd Edition. University Press of Kansas, 2001.
10. Patterson Thomas E. The American Democracy. USA, 1999.

References (transliteration):

1. Avak'jan S.A. Politicheskij pljuralizm i obwestvennye ob#edinenija v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovye osnovy. — М.: Rossijskij juridicheskij izdatel'skij dom, 2008.
2. Konstitucija Rossijskoj Federacii. М.: Juridicheskaja literatura, 1993.
3. Ljubimov A.P. Grazhdanskij lobbizm. Procedury i tehnologii obrawenij grazhdan. — М.: MJeJN. 1998.
4. Ljubimov A.P. Formirovanie lobbistskih pravootnoshenij v rossijskom obwestve: Konstitucionno-pravovoe issledovanie: Avtoref. ... d-ra jur. nauk. М., 2002.
5. Soedinennye Shtaty Ameriki: Konstitucija i zakonodatel'stvo. Pod red. O.A.Zhidkova. Perevod V.I.Lafitskogo. М.: Progress, Univers, 1993.
6. Harman A. Citizens Lobbying Guide. 3rd Edition, VA, Vienna, 2009.
7. Janda K., Berry J. and Goldman J. The Challenge of Democracy: Government in America. 8th Edition. New York: Houghton Mifflin, 2005.
8. Loomis Burdett A. From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts. // Extensions, Fall 2006.
9. Loomis Burdett A. Time, Politics, and Policy: A Legislative Years. 2nd Edition. University Press of Kansas, 2001.
10. Patterson Thomas E. The American Democracy. USA, 1999.