



ПРАВО

УДК [328/184:342.4](470+571)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЛОББИЗМА

Е.В. Бердникова

Саратовский государственный университет,
кафедра государственно-правовых дисциплин
E-mail: jurid@info.sgu.ru

В статье анализируются особенности развития гражданского лоббизма в России. Дается краткая характеристика современного законодательства в сфере регулирования представительства интересов граждан и их объединений в органах государственной власти.

Constitutionally Legal Bases of Regulation of Civil Lobbyism

E.V. Berdnikova

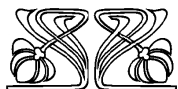
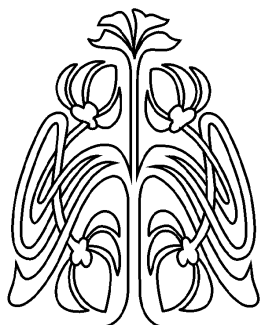
In clause features of development of civil lobbyism in Russia are analyzed. The brief characteristic of the modern legislation in sphere of regulation of representation of interests of citizens and their associations in bodies of the government is given.

Процесс лоббирования интересов в Российской Федерации де-факто имеет очень высокую степень интенсивности на всех уровнях и направлениях государственной власти. Однако признание лоббизма де-юре до сих пор остается под большим вопросом: попытки принятия специального закона о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти прерывались на втором чтении в Государственной думе Федерального собрания РФ. Отсутствие данного нормативно-правового акта привело к тому, что учет интересов в процессе принятия политических решений в Российской Федерации происходит стихийно, неравномерно и в соответствии с интересами самой власти. Поэтому в структуре заинтересованных групп, обладающих наиболее мощным лоббистским потенциалом, выделяются финансово-промышленные группы и непосредственно институционализированные группы (то есть сами властные структуры). Опасность данного положения определяется тем, что в некоторых случаях принятые законы, пролоббированные с участием бизнес-структур, идут вразрез с интересами обычных граждан.

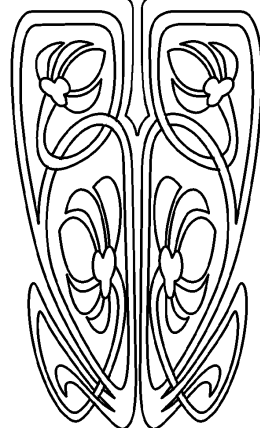
Эффективность гражданского лоббизма (представительство интересов как отдельных граждан, так и их объединений) сегодня имеет очень низкий коэффициент, что объясняется отсутствием или несовершенством механизмов (в том числе и правовых) доступа простых граждан к органам государственной власти.

Анализируя современную нормативно-правовую базу, можно прийти к выводу, что некоторые аспекты регулирования проблемы гражданского лоббизма мы можем встретить в содержании действующей Конституции РФ и некоторых федеральных законах.

Содержание п. 1 ст. 30 Конституции РФ свидетельствует о том, что государство признает, во-первых, наличие групп интересов как одного из основных субъектов гражданского общества; во-вторых, декларирует право граждан на представительство и защиту интересов в форме ассоциированных субъектов лоббистской деятельности. Создание и деятельность общественных объединений в Российской Федерации регулируется Федеральным законом «Об общественных объединениях»¹.



**НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ**





В законе четко регламентируется основная сфера взаимодействия государства и общественных объединений. Так, в ст. 17 изложен принцип разграничения деятельности государственных органов и общественных объединений, нормативно обеспечивающий правовое обособление общественных объединений от государства, с одной стороны, закрепляющий самостоятельность их создания и функционирования, а с другой – регламентирующий принцип невмешательства в сферу управления государством. Таким образом, государство ограждает внутренний механизм принятия политических решений от стихийного давления со стороны организованных групп. Из закона видно, что законодатель не стремится ограничить свободу деятельности общественных объединений, а только пытается предотвратить негативные последствия незаконного воздействия на управленческий процесс. Это в некоторой степени также подтверждается содержанием ст. 27 закона об общественных объединениях, в которой закрепляются следующие политические права общественных объединений: участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти².

На сегодняшний день в Российской Федерации достаточно разработано законодательство в сфере регулирования представительства и защиты интересов профсоюзных организаций. В соответствии с Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» к перечню основных прав в сфере представительства интересов профсоюзных организаций в органах государственной власти можно отнести следующие положения: во-первых, проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления с учетом предложений или по инициативе общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций); во-вторых, профсоюзы вправе участвовать в рассмотрении органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями своих предложений; в-третьих, профсоюзы вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам

охраны труда и окружающей природной среды, а также в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профессиональных заболеваний и экологической безопасности³.

Российское законодательство нормативно закрепляет основы трипартизма, то есть активного взаимодействия трех сторон: бизнеса, профсоюзов и государственных органов. Согласно содержанию ч. 2 ст. 13: «Работодатели, их объединения (союзы, ассоциации), органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны вести коллективные переговоры с первичными профсоюзными организациями, профсоюзами, их объединениями (ассоциациями) по социально-трудовым вопросам, а также по вопросам заключения коллективных договоров, соглашений, если первичные профсоюзные организации, профсоюзы, их объединения (ассоциации) выступают инициаторами таких переговоров, и заключать коллективные договоры, соглашения на согласованных сторонами условиях»⁴. Такая система социального партнерства на практике, конечно же, имеет свои плюсы, так как в первую очередь происходит процесс обмена информацией между всеми тремя сторонами, что способствует выработке оптимальных параметров социально-экономической стратегии государства. Однако, как мы уже упоминали выше, политическое влияние профсоюзов за последние годы резко снизилось. Кроме того, бизнес предпочитает решать свои проблемы напрямую с правительством и без свидетелей⁵. Исходя из анализа российской нормативно-правовой базы, следует сделать вывод, что федеральное законодательство в области представительства интересов ассоциированными субъектами лоббистской деятельности формально отразило важные направления политического участия данных формирований, а также основные аспекты их взаимодействия с государством.

Важное место в структуре гражданского лоббизма занимает институт обращений граждан. Содержанием ст. 33 Конституции РФ предусматривается возможность обращаться с просьбой, жалобой или предложением в любой орган и к любому должностному лицу вплоть до Президента РФ и обязанность должностного лица дать ответ на это обращение.

Следует отметить, что до принятия в 2006 г. Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» законодательные акты, регулирующие институт обращений граждан, не представляли четко выстроенной системы норм, чем усложняли процедуру рассмотрения государственными органами обращений. Данное обстоятельство приводило к большим затруднениям в сфере реализации права граждан на защиту и представительство своих интересов. Например, из-за отсутствия



единого законодательного акта, регулирующего институт обращений граждан, в некоторых ведомствах действовали нормативно-правовые акты отраслевого характера.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации предпринималось несколько попыток «обновить» существующее законодательство в сфере обращений граждан принятием специального федерального закона⁶. Однако все они имели практически нулевой результат.

Термин «обращение» – достаточно собирательное понятие, так как в смысловом отношении может отражать и жалобу, и предложение, и заявление, до настоящего времени действующее законодательство не регламентировало данную дифференциацию. И только новый закон отразил необходимость в разграничении понятий «обращение», «предложение», «жалоба», «заявление».

Право на обращение закреплено не только за гражданами, но и за их коллективами, так называемые коллективные обращения. Граждане могут обращаться в органы государственной власти как лично, так и в письменной форме. Положительной стороной является то, что действующее законодательство закрепляет порядок и сроки рассмотрения поступающих обращений. Так, письменные обращения граждан должны рассматриваться в течение 30 дней со дня регистрации (в законе не указано календарных или рабочих), за исключением тех обращений, которые требуют дополнительного изучения, о чем сообщается лицу, отправившему письменное обращение. К сожалению, законодатель не регламентировал специальный порядок рассмотрения заявлений, предложений, жалоб. Из этого можно предположить, что он является общим для всех видов обращений с определенной оговоркой: закон запрещает направлять жалобы граждан тем органам (должностным лицам), решения или действие (бездействие) которых обжалуются⁷.

В соответствии с данным законопроектом граждане имеют достаточно широкие права в сфере контроля за механизмом рассмотрения поданного ими обращения должностными лицами, а именно: получать информацию о ходе рассмотрения обращения; знакомиться с материалами проверки и результатами рассмотрения дела; представлять дополнительные материалы и ходатайствовать об их истребовании из других органов власти, от иных должностных лиц; получить в установленный срок ответ в письменной либо устной форме о результатах рассмотрения обращения; требовать возмещения ущерба в случае нарушения его прав, свобод, законных интересов в установленном порядке; обжаловать решение, принятое по обращению в административном или судебном порядке.

Другим положительным моментом является регламентация конституционно-правовой ответ-

ственности за нарушение федерального закона (ст.15). Однако законодатель говорит о лицах, виновных в нарушении закона, слишком обобщенно. Думается, что есть реальная необходимость в четкой регламентации конституционно-правовой ответственности за нарушения в ходе рассмотрения обращений граждан в отношении должностных лиц.

Необходимо отметить и некоторые упущения, которые допустил законодатель при разработке и принятии данного закона. К сожалению, осталась не раскрытой должным образом сфера контроля за соблюдением законодательства об обращениях граждан. Было бы целесообразным внести дополнения в ст. 14 в целях регламентации систематических (не реже одного раза в три месяца) проверок состояния дел по рассмотрению обращений граждан и передачи информации по их результатам вышестоящим в порядке подчиненности органам власти, должностным лицам, либо средствам массовой информации и иным доступным образом. Кроме того, необходимо четко определить надзорный орган, который будет осуществлять контроль за соблюдением требований законодательного акта.

Эффективность данного федерального закона пока остается под вопросом, так как не прошло достаточного количества времени для его апробации. Для того чтобы закон действительно заработал, мало его принять, нужно разработать механизмы его практической реализации и определить взаимную ответственность граждан и органов государственной власти.

Говоря о гражданском лоббизме, следует упомянуть еще один институт, направленный на представительство интересов граждан в органах государственной власти, а именно институт народной (гражданской) законодательной инициативы. В последнее время ему уделяется достаточно пристальное внимание. В ст. 104 Конституции РФ среди перечня субъектов права законодательной инициативы граждане отсутствуют. И это несмотря на то, что ст. 3 Основного закона РФ провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее народ.

Исходя из того, что среди обращений в Государственную думу и Правительство РФ поступают предложения граждан по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, данная проблема становится действительно актуальной. Следует отметить, что в 1994 г. депутатом И.В. Муравьевым в нижнюю палату Федерального собрания РФ уже вносился законопроект «О народной законодательной инициативе» и проект Федерального конституционного закона «Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации»⁸.

Отдельные аспекты института гражданской законодательной инициативы отражены в



законодательстве о референдуме РФ (Конституция РФ, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и др.). Согласно данным правовым актам инициатива проведения референдума в РФ принадлежит гражданам РФ, имеющим право на участие в референдуме. Таким образом, каждый гражданин или группа граждан, обладающие этим правом, а равно и общественное объединение, зарегистрированное органами юстиции не позднее, чем за 6 месяцев до дня обращения в соответствующий орган с инициативой проведения референдума, устав которого предусматривает участие в выборах, могут образовывать инициативную группу по проведению референдума для сбора подписей граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, в поддержку инициативы проведения референдума⁹. Численность группы граждан, инициатирующей законопроект, в среднем должна составлять 200–500 тыс. человек. Достаточно большая численность группы, а также то, что окончательное решение принимает Государственная дума, создают надежные гарантии от некачественного вмешательства в законодательный процесс¹⁰.

На сегодняшний день региональное и местное законодательство по проблеме регулирования института гражданской законодательной инициативы намного опередило общероссийское, так как в некоторых субъектах РФ были приняты специальные нормативные акты, регламентирующие деятельность данного института (например, Положение о порядке реализации права законодательной инициативы в Московской городской думе жителями Москвы), а также основные аспекты гражданской инициативы были закреплены в уставах регионов или городов.

Резюмируя вышесказанное, хочется отметить, что современная политико-правовая реальность демонстрирует возрастающую необходимость в совершенствовании законодательства в сфере регулирования представительства интересов граждан и их объединений в органах государственной власти. Формирование полноценного гражданского общества возможно лишь в условиях наличия эффективных механизмов развития гражданского

лоббизма. Несмотря на то, что права граждан и их ассоциаций на представительство требований и экспертное участие в работе системы органов государственной власти юридически закреплены, возможности их реализации еще достаточно малы из-за наличия жестких административных барьеров и слабости процедурной стороны исполнения законов.

Примечания

- 1 Об общественных объединениях: ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- 2 О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных организациях»: ФЗ от 12 марта 2002 г. № 26–ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.
- 3 СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
- 4 Там же.
- 5 См.: *Перегудов С.П.* Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. 1993. № 4. С. 119.
- 6 На рассмотрение Государственной думы РФ законопроекты об обращении граждан вносились трижды. Первый был внесен Комитетом Государственной Думы Федерального собрания РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций (15.01.1996 г.), отклонен Президентом РФ. Следующий законопроект «Об основных гарантиях права на обращения граждан РФ» подготовлен тем же Комитетом (16.02.2005) и 11.05.2005 снят с рассмотрения Государственной думы. Последний законопроект был внесен группой депутатов (А.М.Бабаков, С.А.Прошин, Д.О.Рогозин, А.В.Чуев и др. 20.04.2005), однако через месяц был возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции РФ и регламента Государственной думы.
- 7 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ // СПС «Консультант плюс: Высшая школа». 2007. Вып. 7.
- 8 См.: *Любимов А.П.* Политические права и практика лоббизма (Антикоррупционный проект). М.: Изд. Гос. Думы, 2001. С. 76.
- 9 См.: О референдуме РФ: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
- 10 См.: *Любимов А.П.* Указ. соч. С. 77.