

УДК 342.31
DOI: 10.18101/978-5-9793-1682-6-46-50

ГРАЖДАНСКОЕ ЛОББИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© Васюткин Николай Ефремович

старший преподаватель,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6
nickvas1985@mail.ru

Аннотация. В статье автором рассматриваются вопросы правового регулирования гражданского лоббизма как политико-правового явления через призму участия граждан в законотворческой деятельности парламента. Конституционной основой гражданского лоббизма являются права граждан на управление делами государства и на направление индивидуальных и коллективных обращений в органы публичной власти, на основании которых население может построить конструктивный диалог с парламентом, выдвинуть свои законодательные идеи.

В юридической литературе гражданское лобби рассматривается как правовой институт, с помощью которого граждане могут влиять на законодательный процесс с целью продвижения общественных инициатив. Фактически речь идет о совокупности консультативных институтов непосредственной демократии. Если рассматривать данное явление с политико-правового аспекта, то автором предлагается рассмотреть гражданский лоббизм как совокупность способов и методов продвижения общественных инициатив и законодательных идей, который охватывает не только консультативные институты демократии, но и различные методы агитации и пропаганды. Автором предлагается классификация консультативных институтов непосредственной демократии по достижению гражданами целей и задач в законотворческой деятельности — это реализация законодательных идей и выражение общественного мнения по законопроектам.

Ключевые слова: лобби, гражданское лобби, гражданский лоббизм, демократия, законотворчество, обращение граждан, народная законодательная инициатива, законодательное предложение, всенародные обсуждения.

Институционализация лоббизма произошла в середине XX в. в Соединенных штатах Америки, где были приняты законы, регулирующие правоотношения по продвижению группой заинтересованных лиц своих интересов в сфере законотворчества, для чего они нанимают профессиональных лоббистов, использующих различные приемы и средства воздействия на парламент и его членов. Необходимо отметить, что правовое регулирование лоббизма было направлено на минимизацию коррупции в сфере законотворчества, а скандалы, связанные с подкупом парламентариев, привели к дискредитации института лоббизма [4, с. 104–105].

В зарубежной научной литературе получили распространение две точки зрения относительно определения лоббизма. Согласно первой позиции — это профессиональная деятельность лиц, в том числе специально нанятых, по формированию государственной политики, в том числе по отстаиванию и продвижению интересов в законотворческой деятельности

государства. Согласно второй позиции, лоббизм — это конституционное право граждан и объединений по обращению в органы публичной власти [3, с. 34]. В любом случае, лоббизм предполагает воздействие на парламент (или иные органы публичной власти) с целью продвижения своих интересов в законотворческой деятельности, а именно принятие закона или положений в законопроект, которые отвечают интересам конкретной общественной или политической группы [4, с. 104]. В зависимости от субъектов лоббирования можно выделить профессиональный лоббизм, где данную деятельность осуществляют лица (консультанты, организации и объединения), имеющие определенный материальный интерес, а также гражданский лоббизм, когда граждане и население, защищают свои общественные интересы.

Анализ научной литературы позволяет выделить правовой и политический аспекты гражданского лоббизма. С позиции юридической науки гражданское лобби можно раскрыть как правовой институт, регулирующий правоотношения граждан и органов публичной власти в сфере законотворческой деятельности по продвижению законодательных идей и общественных инициатив. Механизм гражданского лоббизма с правовой точки зрения охватывает различные консультативные институты непосредственной демократии, в связи с чем, можно предположить, что понятие «гражданское лобби» не получило широкое распространение в юридической литературе. Гражданское лобби в данном случае раскрывается и изучается через институты демократии. Однако положительная практика реализации консультативных институтов непосредственной демократии по продвижению общественных инициатив имеет место быть тогда, когда граждане активно применяют различные методы агитации и пропаганды, с помощью которых привлекают внимание к общественным проблемам и выдвигаемым предложениям, которые могут их решить. Данная сфера фактически выпадает из правовой регламентации, и являются политической деятельностью лоббистов. На наш взгляд, гражданское лобби необходимо рассматривать как совокупность правовых и политических способов и методов продвижения общественных инициатив в законотворческой деятельности государства.

На протяжении всей истории развития законодательной власти всегда вставал вопрос об эффективном отражении воли и интересов народа в законодательных актах. Особенно активно начал подниматься данный вопрос в юридической литературе после широкого распространения теории свободного мандата, перехода от мажоритарной избирательной системы к пропорциональной и т.д. Данные обстоятельства привели к тому, что политико-правовая связь между депутатами и избирателями ослабла, и не всегда депутат может в полной мере осуществить продвижение инициативы граждан в законотворческом процессе. В этой связи возникает высокая потребность в совершенствовании механизма участия граждан в законотворческой деятельности парламента.

Необходимо отметить, что юристами механизм гражданского лоббирования раскрывается через институты обращения граждан и народной

законодательной инициативы [2, с. 104]. Законодательная практика позволяет выделить следующие институты — обращения граждан в виде предложений, законодательные предложения граждан и общественных объединений, указы избирателей выборным лицам, народная (гражданская) законодательная инициатива, всенародные (предварительные и общественные) обсуждения законопроектов, публичные (парламентские) слушания, опросы граждан и т.д. Условно данные институты по своим задачам можно разделить на две группы:

1) первая группа консультативных институтов непосредственной демократии решает задачу по реализации гражданами своих законодательной идеи, которые могут быть оформлены в виде предложения по подготовке законопроекта либо в виде готового законопроекта. Законодательная идея может быть реализована через следующие консультативные институты непосредственной демократии:

а) обращения граждан в виде предложений, под которыми федеральный законодатель понимает рекомендации граждан по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;

б) указы избирателей, под которыми понимаются поручения избирателей выборному лицу (депутату) и/или представительному органу публичной власти по вопросу общественного значения, требующего решения данного органа;

в) законодательное предложение граждан и общественных объединений, под которым понимается процедура возбуждения вопроса о необходимости подготовки и разработки проекта закона перед парламентом или субъектом законодательной инициативы;

г) народная (гражданская) законодательная инициатива, под которой понимается право граждан на внесение законопроекта (законодательного предложения) в парламент.

Необходимо отметить, что законодательная идея может иметь классификацию по степени оформления, при этом данная классификация имеет условный характер:

– «простая» в виде рекомендации по совершенствованию законов. Например, федеральный законодатель к обращению граждан в виде предложений не предъявил каких-либо серьезных требований по ее оформлению, поэтому гражданин может при даче рекомендации изложить проблему, а также свое видение по совершенствованию законодательства для решения своей проблемы. В данном случае законодательную идею можно реализовать в форме указов избирателей;

- «концепция» законопроекта. Некоторые региональные законодатели предъявили требование к оформлению законодательного предложения — это должна быть развернутая пояснительная записка, в которой дается обоснование необходимости принятия закона с указанием причин и целей, а также дальнейших последствий, раскрывается состояние действующего законодательства по данному вопросу (Сахалинская область, Республика Бурятия). Фактически инициатор законодательного предложения излагает концепцию законопроекта. Данная законодательная идея может

быть реализована в виде законодательного предложения, а в некоторых субъектах в виде гражданской или законодательной инициативы;

- «законопроект». Вне сомнений граждане могут приложить законопроект к обращению, наказу или законодательному предложению. Но внести законопроект в парламент для его рассмотрения в качестве законодательной инициативы возможно только через реализацию гражданами права на законодательную инициативу.

2) вторая группа консультативных институтов непосредственной демократии решает задачу по выявлению общественного мнения по законопроектам. Данная группа институтов позволяет парламенту выявить и учесть недостатки законодательной идеи или законопроекта, оценить возможные проблемы реализации закона. Среди недостатков данной группы можно отметить тот факт, что проведение данных институтов могут быть инициированы только органами публичной власти. Механизм инициирования парламентских обсуждений законопроектов гражданами региональный законодатель не предусматривает. Однако данное обстоятельство не исключает проведение общественных обсуждений законопроектов (например, в виде организации круглых столов) самостоятельно гражданами и общественными объединениями, но с приглашением представителей органов публичной власти и средств массовой информации.

Можно выделить следующие консультативные институты непосредственной демократии по выявлению общественного мнения:

1) всенародное (общественное) обсуждение законопроекта, под которым понимается внесение гражданами и организациями предложений по законопроекту, который был вынесен по инициативе парламента на официальное публичное обсуждение. Необходимо отметить, что некоторые региональные законодатели предусматривают проведение общественных обсуждений законопроекта посредством организации обсуждения концепции и основных положений законопроекта на встречах с субъектами законодательной инициативы (в частности, с депутатами), в средствах массовой информации, обсуждение законопроекта в трудовых коллективах и т.д.;

2) публичные слушания по законопроектам, под которыми понимаются открытое обсуждение органами публичной власти и гражданами проектов законов для получения рекомендаций и предложений;

3) опросы граждан по законопроектам, под которым понимается форма выявления мнения и воли граждан по законопроекту путем проведения различных видов опроса и голосования.

В юридической литературе неоднократно отмечалось о необходимости в совершенствовании законодательства в сфере регулирования представительства интересов населения в органах публичной власти, особенно в законотворческой деятельности государства. При наличии различных консультативных институтов непосредственной демократии на региональном уровне, возможность их реализации гражданами и общественными объединениями малы из-за серьезных административных барьеров и слабости процедурной стороны исполнения законов [1, с. 46]. При этом

необходимо отметить, что не все граждане обладают познаниями особенностей законодательного процесса и юридической техники. Но развитие новых инструментов коммуникации как социальные сети и интернет позволяет гражданам искать и привлекать представителей юридического сообщества, а также проводить информационные кампании по привлечению внимания к своим законодательным идеям.

Литература

1. Бердникова Е. В. Конституционно-правовые основы регулирования гражданского лоббизма // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2007. Т. 7, № 2. С. 42–46.
2. Любимов А. П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. Москва: Мэйн, 1998. 120 с.
3. Попова А. В. Лоббизм и лоббистская деятельность // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 4(38). С. 32–35.
4. Хрумалова Ю. В. Гражданский лоббизм в обращениях в органы государственной власти как форма участия в законотворческой деятельности // Право и политика. 2012. № 1. С. 104–108.

CIVIL LOBBY: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Vasyutkin Nikolay Efremovich

Senior lecturer,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

Russia, 670000, Ulan-Ude, st. Sukhe-Batora, 6

nickvas1985@mail.ru

Abstract. In the article, the author examines the issues of legal regulation of civil lobbying as a political and legal phenomenon through the prism of citizens' participation in the legislative activities of the parliament. The constitutional basis of civil lobbying is the rights of citizens to manage state affairs and to send individual and collective appeals to public authorities, on the basis of which the population can build a constructive dialogue with parliament, put forward their legislative ideas.

In the legal literature, the civil lobby is seen as a legal institution through which citizens can influence the legislative process in order to promote public initiatives. In fact, we are talking about a set of consultative institutions of direct democracy. If we consider this phenomenon from the political and legal aspect, the author proposes to consider civic lobbying as a set of ways and methods of promoting public initiatives and legislative ideas, which covers not only the consultative institutions of democracy, but also various methods of agitation and propaganda. The author proposes a classification of consultative institutions of direct democracy for the achievement of goals and objectives by citizens in legislative activity - this is the implementation of legislative ideas and the expression of public opinion on bills.

Keywords: lobby, civic lobby, civic lobbyism, democracy, lawmaking, citizens' appeal, popular legislative initiative, legislative proposal, popular discussion.