

СУБЪЕКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2011 Н.А. Волкова

Самарский государственный аэрокосмический университет

им. академика С.П. Королева

E-mail: Natalya1910@mail.ru

Рассматриваются лоббизм и ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию как субъективные факторы, оказывающие влияние на развитие национального законодательства.

Ключевые слова: субъективные факторы, лоббизм, послания Президента, национальное законодательство.

Развитие законодательства зависит от определенных факторов. Рассмотрим некоторые субъективные факторы.

Одним из важнейших факторов развития законодательства, на который необходимо обратить внимание, является лоббизм. Лоббизм - оказание давления на парламентария путем личного или письменного обращения либо другим способом (организация массовых петиций, поток писем, публикаций) со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого - добиться принятия или отклонения какого-либо законопроекта. Лоббисты могут представлять заранее подготовленные законопроекты, оказывать консультативную помощь, содержать свои конторы при законодательных органах¹.

Лоббизм может проявляться в разных сферах и иметь, соответственно, различные виды. Проведем их классификацию.

I. В зависимости от ветви власти, в которой решается вопрос:

- законодательное лоббирование;
- исполнительное лоббирование;
- судебное лоббирование.

Данная классификация выделяется в связи с тем, что именно указанные власти принимают стратегические и долгосрочные решения и поэтому являются основной мишенью для лоббистов.

Чаще всего, как считают многие специалисты, лоббирование в нашей стране осуществляется на уровне исполнительной власти, так как законодательной властью кардинальные вопросы пока еще решаются редко. Фактически реализация происходит через президентские указы и правительственные постановления, которые играют доминирующую роль в системе правового регулирования и имеют прямое действие.

II. В зависимости от уровня власти:

- федеральное лоббирование (в системе высших органов государственной власти);
- местное лоббирование (осуществляется в республиканских, краевых, областных органах).

III. В зависимости от того, в чью пользу решается вопрос:

- лоббирование различных социальных структур: общественных организаций, движений, партий, групп, слоев (профсоюзы, антивоенные и экологические движения, предпринимательские союзы и т.д.);

- ведомственное лоббирование - лоббизм министерств, ведомств, государственных комитетов, отраслевое "продавливание" тех или иных интересов. Так, в Государственной Думе РФ существуют так называемые ведомственные депутаты, которые лоббировали и лоббируют в пользу, например, энергетического, агропромышленного или военнопромышленного комплексов и т.д.;

- региональное лоббирование - воздействие на власть со стороны представителей республик, краев, областей, районов Крайнего Севера, Сибири, Урала, Дальнего Востока, Поволжья и прочих мест, выбивающих определенные льготы и преимущества для регионов;

- иностранное лоббирование - влияние зарубежных "групп давления" либо национальных общин на те или иные государственные органы с целью добиться от них определенных решений.

Во всех перечисленных классификациях можно выделить одну общую закономерность - предмет лоббизма, под которым понимается то, ради чего осуществляется лоббистское давление, проводится лоббистская кампания и пр.

Согласно самой распространенной классификации существуют следующие предметы лоббирования:

- ресурс - субъекты лоббирования пытаются получить финансовые ресурсы, распределение которых осуществляется государственными органами;

- проблема - субъекты лоббирования пытаются с помощью вовлечения государственных органов или отдельных политиков решить конкретные проблемы;

- позиция - субъекты лоббирования предпринимают действия для того, чтобы получить определенный статус, позицию (например, позицию монопольного игрока на определенном сегменте рынка).

У любой деятельности человека можно выделить как позитивные, так и негативные стороны, что позволяет определить роль, которую она играет для общества.

Так, к отрицательным факторам лоббизма можно отнести:

1) он может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов в ущерб интересам государственным, что ярко было продемонстрировано в период перестройки;

2) может выступать проводником неправового давления на государственные органы, выражающиеся в преступных видах лоббизма (взяточничестве, коррупции и т.п., особое место занимает терроризм), которые деформируют и разрушают фундамент власти;

3) может служить фактором развития и защиты ведомственности, местничества, национализма и т.п., усиливать крайние формы удовлетворения “специальных интересов”;

4) лоббизм таит в себе немалую опасность превращения демократических институтов в мощный инструмент отдельных властных групп;

5) лоббистские мероприятия в определенных условиях могут проявляться в форме социальной несправедливости, что дестабилизирует обстановку, вносит дисбаланс в интересы социальных групп, содействует росту напряженности в обществе;

6) лоббизм зачастую блокирует действительно нужные управленческие решения, препятствует удовлетворению общественно ценных интересов, сопутствуя осуществлению интересов чиновничьих;

7) лоббизм иногда существенно мешает стабильной и оперативной государственной политике, ибо может быть направлен, например, на по-

стоянное перераспределение бюджета, на частую смену приоритетов, на усиление позиций одной ветви власти при одновременном ослаблении другой и т.п.;

8) лоббизм может использоваться и как инструмент обогащения отдельных слоев, элит.

Однако при наличии таких значимых негативных факторов лоббизма нельзя забывать и о положительных:

1) влияя на управленческие решения, он заставляет “держаться в форме” органы государственной власти и управления, в определенном смысле конкурирует, соревнуется с ними, придает им большую динамику и гибкость;

2) выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывает влияние на политику;

3) создает возможности для обеспечения интересов меньшинства, так как выступает в качестве специфической формы проявления политического плюрализма;

4) воплощает собой принцип свободы социальных негосударственных структур: ассоциаций, общественных организаций, слоев и т.п.;

5) применяется как своеобразное социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение претворения в жизнь тех или иных целей и интересов, на побуждение к конкретным действиям;

6) позволяет расширить информационную и организационную базу принимаемых решений и обратить внимание на “вопящие” проблемы;

7) лоббизм можно рассматривать как инструмент взаимодействия представительной и исполнительной власти;

8) лоббизм можно оценивать и как более широкое средство достижения компромисса, способ взаимного уравнивания и примирения интересов, взаимовыгодного сотрудничества.

Таким образом, несмотря на все негативные факторы лоббизм играет очень важную роль в развитии законодательства и становлении правового государства.

Официальное признание института лоббизма в России и его дальнейшее развитие будет способствовать увеличению эффективного законодательства, а также стабильности общества.

Главное достоинство лоббизма заключено в создании легитимных возможностей участия в выработке и принятии решений как наиболее за-

интересованных общественных групп, так и высококомпетентных специалистов.

Юридически четко регламентируемая система лоббизма может в значительной степени способствовать:

- обеспечению гласности и предсказуемости политических процессов;
- цивилизованному ограничению сфер деятельности аппарата государственной власти (сделает его более открытым для контроля со стороны общества, уменьшит возможность волевых решений);
- расширению круга активных участников политического процесса, что может благоприятно сказаться на развитии гражданского общества в целом;
- контролю взаимодействия частных интересов и органов власти, созданию дополнительных преград на пути коррупции.

Следовательно, лоббизм, как механизм развития демократического общества и становления правового государства, должен получить законодательную регламентацию.

Президент РФ «занимает особое, приоритетное место в системе органов государственной власти по обеспечению прав человека, поскольку, являясь персонифицированным представителем государства, провозгласившего права и свободы высшей ценностью и общенациональным приоритетом, гарантирует бесперебойную работу всего государственного механизма на благо человека и несет за это ответственность»². И именно поэтому послание Президента играет немаловажную роль в развитии законодательства.

Глава государства ежегодно обращается к Федеральному Собранию РФ с посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Послание не является актом Президента РФ в юридическом смысле, не содержит норм права, не носит нормативного характера, но имеет большое политическое значение, поскольку в нем дается оценка состояния российского общества и государства, обозначаются приоритеты развития, которые впоследствии, как правило, облекаются в правовую форму³.

Особенностью российского законодательства является то, что оно формируется на основе норм Конституции РФ с учетом ежегодных посланий Президента РФ, в которых глава государства задает парламенту приоритеты законодательной

деятельности. Следует заметить, что в большинстве стран «послания главы государства к парламенту - это своеобразная программа законодательной деятельности парламента на текущий период»⁴, а, например, в США ежегодные послания Президента рассматриваются как изложение политической программы правительственной деятельности на предстоящий период⁵.

Конституция РФ не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной юридической силой, а лишь указывает на то, что оно является основанием для совместного заседания палат парламента (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100). При этом практика показывает, что послание носит характер установочного документа как для органов власти и их служащих, так и для общества в целом и индивидуума в частности: «Это программа сотрудничества всех ветвей власти... программа законодательных инициатив Президента по укреплению правового государства»⁶.

24 февраля 1994 г. первый Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин впервые обратился к Федеральному Собранию с посланием «Об укреплении российского государства». Для реализации данного послания было принято множество законодательных актов. Одним из первых стало Постановление ГД ФС РФ от 16 марта 1994 г. № 72-1 ГД «О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)»». Затем он еще 5 раз обращался к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями Президента. Впоследствии продолжил традицию обращений к Федеральному Собранию второй Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин.

Следует обратить внимание, что основную нагрузку по реализации программ, содержащихся в послании, несет Правительство РФ. При этом взаимодействие законодательного и исполнительного органа власти в выработке мер по реализации указанных программ является важным фактором развития всего законодательства. Основным механизмом реализации послания выступают поручения президента исполнительному органу государственной власти о подготовке и внесении в Совет Федерации соответствующих законопроектов. Например, в мае 2005 г., после апрельского послания, Президент опубликовал пе-

речень поручений правительству, содержащих установки по проведению конкретных мероприятий с указанием исполнителей и даты исполнения⁷, а премьер-министр назначил персонально ответственных министров за исполнение каждого поручения⁸.

В 2005 г. Советом Федерации была принята «Программа действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации», рассчитанная на 2005-2015 гг.

В 2006 г. в Государственной Думе была образована группа по реализации положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В состав рабочей группы вошли все председатели Комитетов Думы, по три представителя от каждого депутатского объединения и один представитель от группы депутатов, не вошедших в депутатские объединения. В настоящее время определены следующие направления работы группы для реализации послания Президента: укрепление доверия граждан к власти, придание экономике инновационного качества, национальные проекты, повышение эффективности бюджетных расходов и реформирование межбюджетных отношений, демография, национальная безопасность и внешняя политика.

Хотелось бы отдельно рассмотреть реализацию одного из пунктов послания Президента Федеральному Собранию 2008 г., в котором Президент заявил о целесообразности увеличения срока полномочий Президента и Государственной Думы. Внесено данное предложение было 11 ноября 2008 г., а уже 31 декабря 2008 г. в «Российской газете» были опубликованы тексты федерального закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и федерального закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Согласно принятым нормативно-правовым актам сроки полномочий Президента были увеличены с 4 лет до 6, а Государственной Думы - до 5 лет.

Таким образом, ежегодное послание Президента Федеральному Собранию «служит не толь-

ко стратегическим документом, определяющим план законотворческой деятельности российского парламента, но и источником для разработки плана работы на год и ближайшую перспективу Правительства РФ и его реализации всей системой исполнительной власти»⁹.

Таким образом, послание Президента является собой заключение по комплексному анализу общественных отношений в государстве, на основании которого выявляются соответствующие правовые пробелы и разрабатываются пути их устранения. Кроме того, послание Президента предупреждает как само Федеральное Собрание, так и общество о том, какие действия и в каком направлении будет предпринимать Президент в ближайшей перспективе.

Подводя итог, можно сказать, что со становлением правового государства именно субъективные факторы в развитии законодательства будут играть наиважнейшую роль.

Следовательно, основной задачей современной науки должно стать изучение уже существующих и разработка новых факторов, в большей степени способствующих оптимизации законотворческого процесса, а также обеспечению баланса интересов всех слоев населения.

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М., 2009. С. 377.

² Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6.

³ Сергеев С.Г. Конституционное право России: учебник. М., 2008. С. 337.

⁴ Овсяян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д, 2006. С. 98.

⁵ Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева [и др.]; под общ. ред. А.В. Малько. М., 2004. С. 169.

⁶ Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 69.

⁷ См.: Перечень поручений по реализации основных положений Послания Президента Федеральному Собранию на 2005 год от 11 мая 2005 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>

⁸ Лашкина Е. Министры ответят за рождаемость // Рос. газ. 2005. 18 мая.

⁹ Тихон Е.А. Указ. соч