

УДК 328.184

ЛОББИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СОГЛАСОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ: К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© Р.В. Зелепукин

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
E-mail: lexcomlex@yandex.ru

Аннотация. Рассмотрено влияние социальных интересов на право, в частности, на правотворчество. В центре внимания находится такое явление, как лоббирование, представляющее собой процесс влияния заинтересованных лиц на институты публичной власти с целью возведения их потребностей на нормативный уровень. Непосредственному анализу лоббизма предшествует постановка вопроса о соотношении интереса и права не только с точки зрения юриспруденции, но и учитывая политические, экономические, исторические, философские и иные аспекты. Лоббирование является неременным атрибутом общества, в котором складываются и развиваются разнообразные интересы, неся в себе ту или иную ментальность, социально-экономическую и политико-правовую составляющую, позволяя, среди прочего, им занимать свое место в общественной системе взаимоотношений. В качестве примера конфликта социальных интересов приведена характеристика столкновения экологических и экономических интересов в контексте их баланса, заложенного в положениях Концепции устойчивого развития.

Ключевые слова: лоббирование интересов; интересы в праве; правотворчество; экологические интересы; экономические интересы; Концепция устойчивого развития

Интерес как правовое явление по своей сути многогранно и берет свое начало от общенаучной категории, находя отражение не только в юриспруденции, но и философии, социологии, психологии, экономике, политологии и других науках. Этимологически «интерес» несет в себе смысл потребностей, мотивов, побуждений, осознания цели. Отсюда мы видим разнообразие внутренних элементов, на которые можно разобрать рассматриваемую категорию – объект интереса и связанные с ним потребности, ценности и мотивы, влечения и стремления, принятие решения, план действия и цель.

Различное фактическое проявление этих элементов позволяет нам утверждать о собирательном, комплексном характере «интереса». Это обстоятельство справедливо отмечается И.В. Першиной, по словам ко-

торой недопустимо отождествлять интерес с каким-либо одним из указанных элементов [1, с. 12]. Различное толкование интереса продиктовано тем, что те или иные точки зрения на интерес имеют свои объекты исследования, предопределяющие контекст интереса.

Достаточно конкретно и емко указать на разнообразные проявления интереса в праве, на наш взгляд, удалось М.В. Немытиной, обозначившей следующие методологические ракурсы изучения интересов:

- 1) интересы как фактор эволюции правовых форм;
- 2) интересы как основа сущностных характеристик права;
- 3) интересы как определяющий элемент правотворчества;
- 4) интересы как критерий режимов правового регулирования;
- 5) интересы как движущая сила правоприменения [2, с. 8].

Характеризуя интересы как определяющий элемент правотворчества, М.В. Немытина считает очевидным, что при прочтении и анализе текста закона, осмыслении его концепции, разделов, глав, иногда и конкретных статей просматривается социальный контекст – интересы субъектов, инициировавших его разработку, продвижение и принятие в компетентных органах [2, с. 10].

Как в этом понимании интереса, так и относительно других взглядов, изложенных выше, ярко выделяется социальная сущность взаимосвязи интересов и права в первую очередь за счет интереса как объективного социального регулятора.

Анализируя социальное факторное и нормативное регулирование, Г.В. Мальцев обоснованно подчеркивал, что интерес является активным социальным регулятором не с позволения законодателя, а в силу присущих носителям интересов ментальных и волевых качеств, определяющих линию поведения, которую сам человек для себя выработал в процессе саморегуляции [3, с. 298]. Интересы объединяют различных субъектов в социальные группы исходя из их потребностей. Но вполне естественен процесс, когда диаметрально противоположные потребности становятся основой для консолидации других, конкурирующих социальных групп. Так или иначе, эти интересы, их столкновение в политической среде оказывают непосредственное или опосредованное влияние на правообразование, правотворчество и правоприменение.

Проекция интереса в правовом пространстве ярко прослеживается в анализе Концепции устойчивого развития, где непосредственно сталкиваются экологические и экономические интересы.

Концепция устойчивого развития с момента своей институционализации в документах Рио-де-Жанейрской конференции 1992 г. апел-

лирует к термину «интерес». При этом по смысловому значению мы относим к интересам термин «потребности», означающий то или иное мотивационное стремление, но обусловленное объективными или субъективными факторами.

Стремление к гармонизации тех или иных интересов в Концепции устойчивого развития прослеживается довольно четко. Так, в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию упоминаются:

- общие интересы (в преамбуле, принципе 5 об искоренении бедности);
- справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды (принцип 3);
- удовлетворение интересов и потребностей всех стран (принцип 6);
- обязанность всех заинтересованных граждан участвовать в решении экологических вопросов (принцип 10);
- общественные интересы, которые должны учитываться при загрязнении окружающей среды (принцип 16);
- интересы коренного населения (принцип 22)¹.

Однако Концепция устойчивого развития в своем подтексте обращает внимание на заявленный выше конфликт экономических и экологических интересов, который по смыслу устойчивого развития должен решаться в пользу будущих поколений за счет исключения негативного влияния хозяйственной деятельности на окружающую среду.

С воплощением и развитием положений концепции в системах национальных законодательств институционализировались такие инструменты, как, например, оценка воздействия на окружающую среду и общественная экологическая экспертиза.

Одновременно с этим экологический популизм не должен оказывать заранее дискриминационное воздействие на экономическую деятельность.

Так, в 12 принципе установлено, что:

- для более эффективного решения проблем ухудшения состояния окружающей среды государства должны сотрудничать в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы, которая привела бы к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах;

¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. г. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl (дата обращения: 15.04.2017).

– меры в области торговой политики, принимаемые в целях охраны окружающей среды, не должны представлять собой средства произвольной или неоправданной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли².

Наиболее уязвимой для конфликта интересов в праве с точки зрения системообразования является сфера правотворчества. Следует признать, что в правотворчестве социальные интересы в любом случае влияют на процесс принятия решений общеобязательного, нормативного характера.

В свою очередь, механизмы согласования социальных интересов в той или иной мере отражены в законодательстве, что потенциально может содействовать гармонизации интересов, достижению их баланса.

Как отмечено в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной главой государства в 1996 г., демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора. Рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности³.

Во многом основой для этого положения послужил 10 принцип Рио-де-Жанейрской декларации: «Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты»⁴.

² Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию...

³ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

⁴ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию...

Обратим внимание, что уже год спустя в Конституции РФ 1993 года право на информацию о состоянии окружающей среды было закреплено в главе об основных правах и свободах человека и гражданина⁵.

В контексте взаимодействия заинтересованных групп с институтами публичной власти заметное значение приобретает лоббирование, в процессе которого группы интересов становятся группами давления.

Ввиду того, что правотворчество является одной из сфер, где разнообразные общественные явления и процессы находят свое воплощение, в идеале здесь должно обеспечиваться достижение социального компромисса между различными группами и слоями населения. Но в то же время правотворчество имеет условия и факторы субъективного характера, когда решение отдельно взятых вопросов или проблем сводится к конкретным должностным лицам, имеющим не менее субъективные оценки. С другой стороны, разнообразные группы стремятся к тому, чтобы донести собственные потребности до властных структур, предлагая свои представления о регулировании тех или иных вопросов общественной жизнедеятельности посредством нормативного регулирования.

В результате нормотворческой деятельности различные социальные интересы становятся юридически оформленными. Учет тех или иных интересов правотворческими органами имеет субъективный характер, в связи с чем подвержен влиянию конкретных частных интересов. Отсюда многогранная связь интереса с нормой права. По мнению В.М. Баранова, социальная значимость нормы права есть функция породившего ее общественного интереса [4, с. 162]. В целях влияния на формирование права субъекты интересов стремятся придать своим потребностям нормативный характер, вместе с этим интересы, по словам С.С. Алексеева, могут обретать государственную суверенность [5, с. 18].

Таким образом, когда в результате субъективного усмотрения выборочные, узкокорпоративные социальные группы имеют возможность продвигать свои интересы в систему действующего законодательства, а иные такой возможности не имеют, создается неравноправная ситуация в отношении одинаковых по своему правовому статусу различных групп всего общества в части представительства и учета их интересов в правотворческой деятельности компетентных органов. Это ведет к

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

нивелированию демократизма правотворческих процедур, предполагающих активное участие партий, массовых движений, коммерческих структур, объединений граждан в создании законодательства, их инициативу, свободное и широкое обсуждение проектов нормативных правовых актов.

Лоббирование является достаточно противоречивым феноменом, в связи с чем не всегда берется во внимание его потенциал способствовать гармонизации интересов различных социальных групп, их выражению в правотворчестве и системе позитивного права.

Безусловно, меры по созданию эффективного механизма учета различных интересов в правотворчестве носят широкий характер, не ограниченный правовыми аспектами. В качестве таковых следует отметить социальные, экономические, исторические, национальные, культурные условия и факторы.

Например, предметом лоббирования интересов в правотворчестве по-прежнему могут являться направления, признанные основными в процессе перехода России к устойчивому развитию и провозглашенные еще в Указе Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Речь идет о таких направлениях, как:

- создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов⁶.

Вместе с этим из логики Конституции РФ вытекает положение о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то есть всех социальных групп. Данное положение получило продолжение в следующей правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации: «Правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утвер-

⁶ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию...

ждается на конституционном уровне, — должны определяться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение»⁷. Таким образом, «арбитром» в социальных конфликтах экономических и экологических интересов по определению является государство, призванное достигнуть компромисса в обществе.

Поэтому нельзя не отметить то обстоятельство, что охрана баланса интересов лежит в плоскости судебной власти. В законодательстве постоянно развиваются и модернизируются способы судебного контроля в правотворчестве. Так, в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации закреплён порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами⁸.

В сфере столкновения экономических и экологических интересов всегда актуальным является конституционный нормоконтроль.

Например, в одном из дел предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации были положения постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Согласно подпункту «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие ви-

⁷ По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан: постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2009 г. № 8-П // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

ды вредного воздействия» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1994 г. № 1428) органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург, автономных образований по согласованию с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора могут понижать размеры платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождать от нее отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Конституционному суду РФ было предложено обратить внимание на широту подхода к установлению или неустановлению платежей. В конечном итоге в связи с тем, что Правительство РФ не может делегировать свои полномочия в том виде, в каком это было предусмотрено положением, Конституционный суд РФ признал это положение не соответствующим Конституции РФ.

Тем самым регулирование смежных между экологией и экономической отношений может зависеть не только от характера спорного аспекта, но и законности и порядка государственного управления.

В качестве заключения отметим следующее. Действующие системы коммуникации между социальными группами и институтами публичной власти требуют дополнительных форм, установленных и регулируемых на законодательном уровне. Такие формы в должных условиях правового регулирования могут системно дополнить представительство интересов в политико-правовых процессах и одновременно нивелировать политические аспекты влияния интересов на процедуры принятия нормативных актов. Следует согласиться, что узаконенные средства, методы и технологии представительства интересов в правотворчестве могут способствовать продвижению одних интересов в ущерб другим. Отсутствие должного механизма учета интересов, обеспеченного правовыми средствами, способствует возможности теневого лоббирования интересов, наделенных влиятельными материальными ресурсами, которые ущемляли бы интересы конкретных социальных групп либо общества и государства в целом.

Механизм учета интересов объективно необходим в тех случаях, когда конфликт различных социальных интересов признан государством или международным сообществом, что имеет место в приведенном при-

мере Концепции устойчивого развития, где прослеживается стремление к соблюдению баланса экономических и экологических интересов.

Явление лоббизма, безусловно, в большинстве случаев ассоциируется с некой противоправной деятельностью. Однако лоббирование как таковое является противозаконным постольку, поскольку применимы в конкретном случае противоправные методы влияния. Проведенное исследование затрагивает лоббирование как инструмент согласования социальных интересов в обществе, для чего, по нашему мнению, необходимы создание равных условий для представительства интересов в компетентных органах, а также охрана этих условий и соблюдение прав и законных интересов всех заинтересованных субъектов. В совокупности это должно привести к представлению о лоббировании как о дополнительном средстве представительства интересов и инструменте их согласования в правотворчестве на равных демократических условиях.

Список литературы

1. *Першина И.В.* Интерес в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 33 с.
2. *Немытина М.В.* Интересы в правовом измерении // Интересы в праве. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. / отв. ред. М.В. Немытина. М.: РУДН, 2017. С. 5-13.
3. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 800 с.
4. *Баранов В.М.* Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики / под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 398 с.
5. *Алексеев С.С.* Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. 256 с.

Поступила в редакцию 15.06.2017 г.

Отрецензирована 21.07.2017 г.

Принята в печать 18.09.2017 г.

Информация об авторе

Зелепукин Роман Валерьевич – кандидат юридических наук, и.о. заместителя директора по научной работе института права и национальной безопасности, доцент кафедры конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: lexcomplex@yandex.ru

Для цитирования

Зелепукин Р.В. Лоббирование как инструмент согласования социальных интересов: к вопросу о перспективах правового регулирования // Актуальные проблемы государства и права. 2017. Т. 1. № 2. С. 125-135.

UDC 328.184

LOBBYING AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL INTERESTS COORDINATION: ON THE ISSUE OF PROSPECT OF LEGAL REGULATION

© **R.V. Zelepukin**

Tambov State University named after G.R. Derzhavin
33 Internatsionalnaya St., Tambov, Russian Federation, 392000
E-mail: lexcomplex@yandex.ru

Abstract. The influence of social interest on law, particularly on law-making is considered. Such phenomenon as lobbying is in the centre of attention. It presents the process of influence of interested parties on the institutes of social power with the aim of bringing the needs at regulatory level. Statement of the question of correlation of the interest and law not only from the point of view of jurisprudence, but taking into consideration political, economic, historic, philosophic and other aspects precedes the analysis of lobbying. Lobbying is indispensable attribute of society, in which different interests develop, bearing one or another way of thinking, social or economic and political-legal component, allowing to take its place in public system of relations. As an example of the conflict of social interests the characteristics of ecologic and economic interests in the context of their balance are presented in the positions of the Concept of stable development.

Keywords: lobbying of interests; interests in law; law-making; ecological interests; economic interests; Concept of stable development

References

1. Pershina I.V. *Interes v prave: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Interest in Law. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Nizhny Novgorod, 2002, 33 p. (In Russian).
2. Nemytina M.V. *Interesy v pravovom izmerenii* [Interests in the legal estimation]. *Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii «Interesy v prave. Zhidkovskie chteniya»* [Proceedings of the All-Russian Scientific Conference “Interest in Law. Zhidkov’s Readings”]. Moscow, The Peoples’ Friendship University of Russia Publ., 2017, pp. 5-13. (In Russian).
3. Maltsev G.V. *Sotsial'nye osnovaniya prava* [Social Basis of Law]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2011, 800 p. (In Russian).
4. Baranov V.M. *Istinnost' norm sovetskogo prava. Problemy teorii i praktiki* [The Truth of the Rules of Soviet Law. Issues of Theory and Practice]. Saratov, Saratov University Publ., 1989, 398 p. (In Russian).

5. Alekseev S.S. *Pravo na poroge novogo tysyacheletiya: nekotorye tendentsii mirovogo pravovogo razvitiya – nadezhda i drama sovremennoy epokhi* [Law on the Doorstep of the New Millennium: Some Trends in Global Legal Development – the Hope and Drama of the Modern Epoch]. Moscow, Statut Publ., 2000, 256 p. (In Russian).

Received 15 June 2017

Reviewed 21 July 2017

Accepted for press 18 September 2017

Information about the author

Zelepukin Roman Valerevich – Candidate of Jurisprudence, Acting Deputy Director on Scientific Work of Law and National Security Institute, Associate Professor of Constitutional and International Law Department. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: lexcomplex@yandex.ru

For citation

Zelepukin R.V. Lobbyirovanie kak instrument soglasovaniya sotsial'nykh interesov: k voprosu o perspektivakh pravovogo regulirovaniya [Lobbying as an instrument of social interests coordination: on the issue of prospect of legal regulation]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 125-135. (In Russian, Abstr. in Engl.).