



Безопасность

Иван БРЯНЦЕВ, Людмила БАРАНОВА

КОРРУПЦИЯ КАК ФОРМА ТЕНЕВОГО ЛОББИЗМА

В современной России лоббизм вполне обоснованно можно рассматривать как определенную форму коррупции. «Проблемы лоббизма решаются, как известно, по-разному в разных странах. В частности, лоббизм в целом ряде стран легализован, то есть переведен из теневой части юридической жизни в световую, выведен, что называется, на свет правового регулирования»¹. Теневой лоббизм в законодательных органах труднее всего поддается контролю и уголовному преследованию прежде всего из-за гипертрофированной депутатской неприкосновенности. Именно поэтому из общего числа должностных лиц, привлеченных к ответственности за деяния, которые можно квалифицировать как коррупцию (этого термина нет в Уголовном кодексе РФ), законодатели составляют не более 3%.

В Российской Федерации необходимо легализовать данную форму продавливания интересов, приняв закон о правовом регулировании лоббистской деятельности, который позволит легитимно создавать лоббистские организации под прохождение того или иного законопроекта. «Лоббизм всегда был и будет и этот закон должен быть принят, чтобы лоббизм был открыт и понятен, а то сегодня у нас процветает теневой лоббизм».

Метод исследования лоббизма как формы проявления коррупции убедительно доказывает, что наступило время и у нас вывести «теневой» отечественный лоббизм «на свет», превратить его в полноценный политико-правовой институт, каковым он, к примеру, является в США и Западной Европе, где в органах власти представлены не только мощные корпоративные структуры, но и интересы различных сегментов общества.

Коррупция как форма теневого лоббирования экономических интересов заинтересованных групп, по справедливому замечанию большинства политических и общественных деятелей, захлестнула современную власть на всех ее уровнях. Такое пристальное внимание обусловлено прежде всего общественной опасностью этого феномена. Коррупция разлагает демократические институты общества и ставит под угрозу их существование.

Необходимо определить коррупцию как форму теневого лоббизма.

К причинам возникновения теневого лоббизма можно отнести:

- отсутствие федерального законодательства и подзаконных актов, регулирующих лоббистскую деятельность;
- отсутствие приемлемых размеров и ставок налогообложения и механизмов в экономике;
- наличие значительной теневой экономики;
- передел собственности, сфер политического и экономического влияния;
- интересы монополистов и олигархов, геополитический и экономический интерес других стран, а также их представителей;
- лоббистское освоение бюджетных денежных средств и др.

БРЯНЦЕВ

Иван
Иванович —
к. с. н.,
министр области
— председатель
Комитета
общественных
связей
и национальной
политики

БАРАНОВА

Людмила
Константиновна —
к. с. н.,
доцент кафедры
политических наук
Поволжской
академии
государственной
службы
имени П. А.
Столыпина

¹ Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2006, стр. 13



В России демократическая политическая система формировалась в эпоху криминальной приватизации, в условиях духовного кризиса, социальной и экономической деградации общества, отсутствия в стране элементов гражданского общества. В такой ситуации возникший российский лоббизм как неформальный политический институт имел криминально-коррупционный оттенок. За модным словом «лоббизм» в высших институтах власти страны шла ожесточенная борьба главным образом внутри политических институтов, за доступ к ресурсам, дележу бывшей государственной собственности страны. Именно тогда формирующаяся российская модель неформального института лоббизма становилась фактором коррумпирализации политического процесса. Именно тогда сложились некоторые характерные черты функционирования политической системы современной России, которые определили характер российской модели лоббизма. Можно сказать, что российский лоббизм был порождением новой, коррумпированной по своей природе, политической системы и он же сам стал важнейшим фактором системной коррупции политического процесса страны. Конкретно это проявлялось в:

- нарушении принципа разделения властей. В стране до настоящего времени на всех уровнях власти и общества отсутствует уважение к закону;
- выборочном принципе подхода к борьбе с коррупцией. Видимость борьбы с коррупцией государство формирует за счет его борьбы по преимуществу только с низкой коррупцией, с людьми, которые по вине государства живут за чертой бедности;
- дефиците нравственности власти и общества и отсутствии у политического класса исторической ответственности перед страной;
- отсутствии в стране действительно независимого института суда.

Эти и другие факторы при отсутствии в стране федерального закона о регулировании лоббистской деятельности в федеральных и региональных органах государственной власти создавали и продолжают создавать питательную базу для поддержки российской коррупции ресурсами групп давления состоятельных граждан нашей страны.

Коррупцию нельзя объяснить только лишь моральным падением, нечестностью отдельных представителей власти, их индивидуальным поведением. Она является индикатором определенных общественных отношений, одним из проявлений связи между формальными и неформальными элементами системы. И именно как индикатор представляет собой действенный методологический инструмент при проведении мониторинговых исследований. В связи с этим особую актуальность приобретают социологические исследования данного вопроса с целью выработки адекватных управленческих решений в вопросах профилактики и борьбы с коррупцией.

Центром социальных исследований «РОСС-XXI ВЕК» по заказу правительства области в мае 2007 года было проведено социологическое исследование по теме «Коррупция и состояние правосознания населения Саратовской области». В ходе исследования было опрошено население Саратовской области — 1120 человек (респондентов). Для получения наиболее достоверных данных использовалась многоступенчатая комбинированная выборка, соответствующая генеральной совокупности населения Саратовской области (примерно 2 000 000 чел.) в возрасте 18 лет и старше, которая включала в себя расчет по квотам и маршрутный метод. Социологический опрос проводился в 6 районах Саратова и 5 районах области (Балаковский, Балашовский, Вольский, Калининский, Энгельсский районы), при этом в рамках социологического опроса дополнительно был проведен специальный сравнительный опрос работников правовых органов (государственных гражданских служащих Федеральной регистрационной службы Минюста РФ, проходящих повышение квалификации в Поволжском (Саратов) юридическом институте (филиале) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ). Организаторы опроса в сводных аналитических таблицах в соответствии с рабочей гипотезой (представители этой группы людей должны символизировать профессиональное правосознание) вынесли респондентов сравнительного опроса в отдельную категорию — госслужащие.

Анкеты обработаны в компьютерной программе «ОСА-М». Коэффициент

репрезентативности составляет 0,0529, при норме репрезентативности 0,05. Статистическая погрешность исследования составляет: по Саратову — 2,8654%, по области — 2,97691%, в среднем по каждому из 5 районов Саратовской области — 3,22671%.

Многочисленные исследования показывают, что в демократическом государстве доверие к власти в большей степени зависит от его устройства, а не от популярности лидеров, потому что главное, на чем концентрируется внимание, — это признание методов, согласно которым эта власть формируется их законностью. В связи с этим на основе анализа результатов проведенного социологического опроса актуально обратить внимание на степень доверия граждан Саратовской области правительству РФ и правительству Саратовской области в борьбе с коррупцией, а также выявить — насколько правосознание граждан способно оказать влияние на уровень коррупции в регионе. Поэтому внимание необходимо уделить следующим аспектам.

На вопрос о возможности победить коррупцию в рамках политического курса руководства страны ответы расположились в следующем порядке:

37% респондента Саратовской области считают, что политика В. В. Путина и его команды в перспективе сможет изжить коррупцию. 32% затруднились дать однозначный ответ на вопрос об эффективности политики В. В. Путина в борьбе с коррупцией и 31% опрошенных однозначно уверены, что справиться с коррупцией не удастся.

Несмотря на то, что только 37% уверены в эффективности политики, проводимой нынешним руководством, большинство респондентов (53%) отмечают, что с коррупцией возможно бороться в условиях демократии и рынка. 46% участников социологического опроса в Саратовской области предполагают, что большей результативности в борьбе с коррупцией можно достичь за счет принятия более действенных антикоррупционных законов. При этом инициатива должна принадлежать исполнительной власти. Надежды на понижение уровня коррупционности связаны с политическим курсом В. В. Путина и его команды (63% поддерживают политический курс руководства), хотя судя по ответу на прямой

вопрос о возможности победить коррупцию, о чем говорилось в начале, у опрошенных существуют серьезные опасения в том, что коррупцию удастся искоренить совсем. Непосредственно в Саратовской области участники социального опроса ожидают решительных шагов по борьбе с коррупцией от губернатора Саратовской области (36%) и Прокуратуры области (32%), отмечается и высокая роль в борьбе с коррупцией средств массовой информации (22%).

Респонденты связывают свои ожидания на понижение уровня коррупции с исполнительной властью, потому что у участников социологического опроса превалирует мнение о неэффективности антикоррупционного законодательства депутатов как по стране в целом, так и в Саратовской области в частности (46% высказались за то, что депутаты сами продажны и оставили в законы лазейки для взяток и злоупотреблений, и 37% уверены, что депутаты старались принять хороший закон, но получится как всегда).

Таким образом, большинство респондентов считают, что с коррупцией можно справиться только при непосредственном участии исполнительной власти как по стране, так и в Саратовской области. Исполнительная власть должна инициировать принятие более эффективных законов для борьбы с коррупцией. Непосредственно в Саратовской области, по мнению участников социологического опроса, возглавить борьбу с коррупцией должен губернатор П. Л. Ипатов при непосредственной помощи правоохранительных органов области.

В рамках социологического опроса участники анкетирования оценивали уровень коррупции и отмечали причины его роста, однако был ряд вопросов, нацеленный на выявление жизненных установок правосознания респондентов, чтобы выделить типы народного правосознания, отметить уровень личного участия в коррупционных действиях, также выявить уровень бытовой коррупции в области.

По данным проведенного опроса можно выделить три основных типа правового сознания. К первому типу относятся респонденты, которые считают, что в современных условиях, независимо от жизненных обстоятельств, можно жить, не нару-

шая закона (16%). Представители второго типа отмечают, что, как правило, закон удается соблюдать (45%), показательно, что именно к этой группе относится 63% госслужащих. К последнему типу правового сознания — соблюдать законы практически невозможно — отнесли себя 34% участников анкетирования.

Данные типологические принципы формируются на основе жизненного опыта респондентов и их правовой практики. Однако, несмотря на самоидентификацию с определенным типом правового сознания, опрошенные демонстрируют неоднозначное отношение к самой практике нарушения. 44% считают, что закон нарушать категорически нельзя, 25% уверены, что нарушить закон можно, если он несовершенен или противоречит морали, 22% готовы пойти на правонарушение ради пользы общего дела.

Таким образом, респонденты демонстрируют как личностные установки на правонарушение, так и уже сложившиеся традиционно («общепризнанные взятки», на борьбу с которыми никто не решается, к примеру, полноценное лечение — 62%). Участники опроса продемонстрировали высокую готовность участвовать в правонарушении (47%).

Подводя итог исследованию, можно сделать вывод, что несовершенное законодательство, создающее возможность злоупотреблений, совпадает с сформированными жизненными установками участников анкетирования, что создает прочную основу высокого уровня коррупции.

Для снижения уровня коррупции необходимо изменить сложившуюся ситуацию. Первое, на чем хотелось бы заострить внимание, — это на то, что участники опроса традиционно для государства с рационально-правовой легитимностью власти, власти, которая пользуется доверием респондентов, ожидают от правительства инициирование разработки более эффективных антикоррупционных законов. Однако скорее всего в первую очередь необходимо сместить жизненные установки на исполнение закона, чтобы они не выходили за рамки законности. Эта задача — самая трудоемкая, предстоит по сути убедить пересмотреть граждан свой жизненный опыт и правовую практику. С этой задачей справиться усилиями только правительства невозможно, самым перспективным союзником

видятся организации, представляющие гражданское общество.

В связи с этим значимую роль приобретают формы взаимодействия между правительством и общественными организациями. Площадкой для обсуждения и выработки проектных предложений могут служить экспертные советы. Однако сегодня существует определенный разрыв между выработкой решений в ходе дискуссии и их принятием. Не отлажен механизм обработки поступивших предложений, остается неясно и то, кто может давать оценку предложенным проектам, в какой форме они должны выполняться, кто обязан следить за исполнением. Следует выработать приемлемые механизмы, чтобы устранить данные проблемы.

Стабильность государственного устройства и стабильность социально-экономического и общественно-политического развития Саратовской области зависят от того, насколько эффективно будет оказываться противодействие коррупции и организованной преступности на всех уровнях. Чем больше открыта экономика, чем больше прозрачна и подконтрольна власть обществу, тем действеннее борьба с коррупцией. В этом направлении — в направлении расширения поля публичной политики как раз и необходимо черпать ресурс для повышения эффективности борьбы с коррупцией.

Факты злоупотребления служебным положением есть и в Саратовской области. Правительство и правоохранительные органы области ведут борьбу с ними. И сегодня это противодействие носит системный характер, чему свидетельствует принятие на региональном уровне закона «О противодействии коррупции в Саратовской области».

Саратовская область — второй субъект РФ, где принят подобный закон. Работа по борьбе с коррупцией в Саратовской области не прекращается.

В целом представляется очевидным, что проблема исследования коррупции еще далеко не исчерпана. Реальность вносит коррективы в самые, казалось бы, очевидные вещи. Не исключено, что в будущем возникнут новые формы проявления коррупции и теневой деятельности вообще. Задача общества и государства — снизить вероятность этого до минимума.