

ЛОББИЗМ КАК ОРУЖИЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Актуальность проблемы лоббизма и коррупции не вызывает сомнения, так как развитие малого и среднего бизнеса в условиях формирования новой модели экономики идет полным ходом, а законодательного закрепления такого важного института, как лоббизм, так и не появилось, и посредники между бизнесом и властью, вынужденно или с умыслом, балансируют на грани коррупции. В данной статье рассмотрены проблемы лоббизма в России, а также освещены как положительные, так и отрицательные стороны лоббизма как средства борьбы с коррупцией.

Одной из самых серьезных политэкономических проблем современной России является коррупция. Разрабатываемое на данный момент в России законодательство о регулировании лоббизма является неотъемлемой и принципиально важной составной частью антикоррупционного законодательства. [1, с. 1]

Справочный документ ООН о международной борьбе с коррупцией определяет ее как "злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях".

В российском законодательстве определение коррупции отсутствует.

Тем не менее, это явление стало нормой в политике, экономике и общественной жизни России. Коррупция уже не угрожает этим сферам, а является их составной частью.

Однако скаждым годом Правительство России все чаще говорит о том, что коррупцию необходимо искоренять. В Указе Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» сказано, что Министерству юстиции Российской Федерации необходимо было внести до 1 октября 2010 года в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о целесообразности формирования в Российской Федерации института лоббизма.

Под лоббизмом понимается регулируемое законодательством давление на парламент путем личного или письменного обращения либо другим способом (организация массовых петиций, потока писем, публикаций со стороны каких-либо групп или частных лиц, цель которого - добиться принятия или отклонения законопроекта) [2].

Несмотря на тот факт, что в нашей стране лоббирование рассматривается большей частью как отрицательное явление, в далеком 1997 году в Государственную Думу ФС РФ текст законопроекта "О правовых

основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". В октябре 2008 года от Совета Федерации поступила законодательная инициатива правительству разработать и внести в Госдуму законопроект "О лоббистской деятельности в Российской Федерации», однако в силу многочисленных причин идеологического, теоретического и практического характера законопроекты оставались не реализованными.

В марте 2012 года Д.А. Медведев вновь дал поручение разработать и внедрить практику лоббизма в России.

На наш взгляд, данные законопроекты не имели системной связи с правовой системой. Сегодня лоббирование включает в себя совокупность норм и инфраструктурных реалий, относящихся к публичному сегменту общественных отношений, но за неимением комплексного нормативного закрепления не поддается в полной мере правовому регулированию. В момент проведения в государстве антикоррупционной политики этот вопрос несет особую значимость, учитывая созданные в законодательстве условия. Однако доктрина не содержит концептуального продукта и систематизированных воззрений на регулирование лоббистской деятельности, а только констатирует наличие тех или иных явлений или ситуаций. В этих условиях результатом может быть не только отсутствие до сих пор надлежащей правовой базы лоббизма, но и отрицательный результат регулирования лоббистской деятельности. [3, с. 50 – 55]

Почему в нашей стране так остро стоит вопрос урегулирования коррупционной деятельности с помощью лоббизма? Перед нами яркие примеры зарубежного опыта эффективного действия закона «О лоббизме» в Великобритании, Германии, Франции, США и большинства стран, входящих в ВТО. Является ли возможным достижение такого же эффекта в России? К сожалению, между термином «лоббизм» и «коррупция» у нас в стране ошибочно ставят знак «равно». В обществе отсутствует четкое разделение этих понятий. Важно понимать, что законодательно-отрегулированный лоббизм является антикоррупционным явлением. Он позволяет государству и бизнесу развивать прозрачные, а не «теневые» отношения.

Какие же проблемы предстоит решить на пути к решению проблемы с коррупцией с помощью лоббизма? Для этого рассмотрим лоббизм как объективное явление общественной практики со своими плюсами и минусами.

Во-первых, на лоббизм не стоит смотреть как на конституционную ценность и неотъемлемый атрибут демократии. Лоббизм – это объективное явление общественной практики, с которым гражданам и органам приходится считаться. Идея продвижения частных интересов посредством лоббизма как альтернатива системе народного представительства видится позитивной в свете развития новых технологий общественного участия. С помощью лоббизма можно постоянно «вливать» во власть частные интересы. Этот институт следовало бы расценивать в качестве вовлечения бизнеса, некоммерческих организаций и других групп граждан в решение общественно полезных задач. [4, с. 5 – 9]

Однако лоббизм стал механизмом создания привилегий и преимуществ одних групп давления перед другими и продвижения узкокорпоративных интересов в ущерб общегосударственным. Специфика лоббизма такова, что он отчасти развивается в неподвластных правовому воздействию нишах межличностных контактов и способен прирастать к коррупции. Эти издержки не позволяют смотреть на лоббизм как на великое благо демократии. **Во-вторых**, лоббизм может развиваться только в форме непосредственного межличностного диалога бизнеса и власти. Для лоббиста профессионально важным является вечный и творческий поиск лояльных чиновников, прямые встречи и контакты, в ходе которых можно не просто заявлять, но и обсуждать частный интерес. Поэтому невозможно абсолютно оградить чиновников от лоббистских атак. В связи с этим лоббизм полностью зависит от соблюдения законодательства и правил этики в публичной политике сотрудниками государственного аппарата. **В-третьих**, лоббизм напитан коррупционной практикой, которая заставляет забыть о положительном смысле этого института. Многие юристы и чиновники считают, что легализация лоббизма лишь возведет коррупцию в статус законного действия. Поэтому необходимо, чтобы процесс становления лоббизма протекал не путем установления позитивных процедур взаимодействия бизнеса и власти, а посредством создания инфраструктуры контроля и ответственности в системе «бизнес – власть». Реализация антикоррупционных мер позволит наладить лоббирование, а не наоборот. [5, 6 – 7]

В-четвертых, лоббирование балансирует на грани права и этики. Не все практически возможное и достижимое для политика должно быть для него морально приемлемым. Этот тезис равно применим и к поведению чиновников, вступающих в отношения с лоббистами. Важный аспект политической этики – моральные самоограничения политиков. Этические стандарты поведения чиновников, фрагментарно определенные в федеральном законодательстве, могли бы найти отражение, прежде всего, во внутриорганизационных нормах деятельности соответствующих органов. [6] В настоящее время должностные регламенты разрабатываются, но пока они далеки от совершенства. Между тем этика должна дополнять и развивать уже установленные правовые нормы, а именно: об урегулировании конфликта интересов; о недопустимости совершения чиновником поступков, порочащих его честь и достоинство, наносящие вред репутации органа; о запрете перехода после увольнения со службы на работу в конкретную коммерческую организацию и др.

Требования этического поведения должностных лиц могли бы звучать примерно так: чиновник обязан

- 1) поддерживать нейтралитет в его контактах с лоббистами,
- 2) воздерживаться от общения на тему осуществления своих функций и полномочий,

- 3) не принимать приглашения на участие в конференциях, круглых столах и др. без согласования с руководителем,

4) не вступать в контакт при случайных встречах с лоббистами в культурно-развлекательных местах,

5) не принимать приглашения о совместном проведении досуга и др.

Со своей стороны лоббисты также могли бы навести порядок в системе взаимоотношений с органами публичной власти путем принятия профессионального кодекса этики. Органам публичной власти пришлось бы с ним считаться. Даже незафиксированные нормы этики зарождаются, постепенно осознаются и укореняются в сознании участников соответствующих отношений. Однако разработка и реализация профессионального кодекса лоббистов видятся еще менее вероятными, нежели этические стандарты поведения чиновника. [7, с. 107] Лоббистское сообщество разрознено, встроено в коррупционную систему и, главное, задавлено традиционным российским государственным патернализмом.

Мы считаем, что в лоббизм в России может стать средством борьбы с коррупцией, но в совокупности с другими методами.

В России целесообразно регулировать лоббизм косвенным путем. Главными направлениями правового регулирования являются мероприятия административной реформы: обеспечение прозрачности деятельности органов и равного доступа к информации, институционализация обсуждения публично-властных вопросов с широким участием общественности, формирование института независимой экспертизы публично-властных решений. Особое внимание необходимо уделить требованиям и запретам для чиновников всех уровней власти в их взаимоотношениях с представителями гражданского общества.

Мы согласны с мнением ученых, которые занимаются изучением проблем противодействия и борьбы с коррупцией, борьба против коррупции - не самоцель и не крестовый поход во имя восстановления справедливости в мире. Победить коррупцию невозможно, поскольку коррупция неизменно существует там, где существует государственное устройство. Однако свести ее до уровня, когда она перестает представлять угрозу национальной безопасности и перестает носить характер явления, вполне возможно и это задача борьбы с коррупцией [8], а лоббизм один из эффективных способов борьбы с ней.

Литература.

1. Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти"
2. Лоббизм // Большой юридический словарь. М., 2001.
3. Бинецкий А.Э. Лоббизм в современном мире. М.: ТЕИС, 2004. С. 50 - 55.
4. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. N 4. С. 5 - 9.
5. Цоколов И. Коррупция: явление и система // Юридическая газета. 2011. N 5. С. 6 - 7; N 6. С. 6 - 7.

6. Соколов А.Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство // Журнал российского права. 2008. N 8.
7. Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2003. N 4. С. 107.
8. Еделев А.Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности РФ // Миграционное право. 2009. N 2.