

На правах рукописи

Зверев Евгений Владимирович



Проблема институционализации лоббизма в России

Специальность 23.00.02

Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Екатеринбург

2005

Работа выполнена на кафедре социально-политических наук
Уральского государственного университета им. А.М. Горького

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор Руденкин В.Н.

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор Попов В.Г.

кандидат философских наук,
доцент Толкачев Ю.А.

Ведущая организация: Института философии и права
Уральского отделения РАН.

Защита состоится «22» ноября 2005 г. в 15-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.286.06. по защите диссертаций на соискание
ученой степени доктора политических наук при Уральском государственном
университете им. А.М. Горького, по адресу: 620083, Екатеринбург, К-83, пр.
Ленина, 51, комн. 248

С диссертаций можно ознакомиться в научной библиотеке Уральского
государственного университета им. А.М. Горького.

Автореферат разослан « 21 » октября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат философских наук,
доцент

Багиров Б.Б.

Багиров Б.Б.

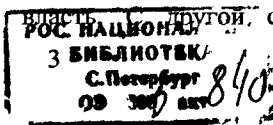
I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях трансформации российского общества, когда изменяются прежние и формируются новые социальные структуры, внимание исследователей привлекают проблемы становления общественных институтов. Процесс институционализации позволяет ученым проследить особенности становления институтов и динамику их развития. Проблема институционализации лоббизма представляет особый научный интерес, поскольку позволяет рассмотреть лоббизм как исторический феномен и институт, включающий в себя весь комплекс лоббистских отношений.

Лоббизм присутствует в политических системах всех стран, независимо от характера политического режима, политической культуры и исторических традиций. Обладая значительным политическим, экономическим и организационным потенциалом, лоббизм оказывает весомое влияние на политический процесс современных государств.

Несмотря на то, что лоббизм существует в любой стране, его природа, степень влияния и особенности функционирования напрямую зависят от уровня развития демократии, каналов взаимосвязи общества и государства и политической системы в целом. В одних странах лоббизм становится формальным институтом, признается на официальном уровне, в других — игнорируется властями и существует как неформальная политическая практика.

Цивилизованный лоббизм, институционализация которого давно прошла на Западе, оказывает заметное влияние на общество и власть. С одной стороны, лоббизм обеспечивает репрезентацию интересов большинства «заинтересованных групп», предоставляя возможность быть услышанными в органах государственной власти даже совсем небольшим общественным объединениям, не обладающим значительными ресурсами и не имеющим других возможностей влиять на власть. С другой стороны, лоббизм



обеспечивает органы власти информацией о тех или иных социальных проблемах, предоставляет экспертные оценки по разрабатываемым государственным проектам и оказывает помощь чиновникам и законодателям в процессе принятия общественно необходимых решений.

Лоббизм, официально не существовавший в СССР, на современном этапе постепенно приобретает «гражданские права». Об этом свидетельствует развитие в нашей стране демократии и гражданского общества, плюрализм предпринимательских групп интересов и общественных объединений, пытающихся все активнее влиять на решения, принимаемые органами государственной власти.

Лоббизм в современной России становится атрибутом политического процесса и социально-экономической жизни. Действует значительное число субъектов лоббизма, которые активно используют различные методы и технологии лоббистской деятельности для реализации представительства своих интересов в органах законодательной и исполнительной власти. В связи с этим возникает необходимость изучения проблем институционализации лоббизма, прогнозирования его развития и законодательного оформления.

Особую актуальность и значительный научный интерес представляют проблема совершенствования института лоббизма, выработка рекомендаций по улучшению механизмов принятия решений с участием групп интересов и совершенствованию правовой базы лоббизма. Сказанное подтверждает своевременность, актуальность и целесообразность исследования процесса институционализации лоббизма в России.

Степень научной разработанности проблемы. В последнее время в России лоббизм стал предметом научного анализа достаточно большого числа исследователей. Однако в работах этих исследователей рассматриваются лишь отдельные элементы этого многогранного феномена, ставятся акценты на правовых, групповых и корпоративных аспектах.

Работы, в которых осуществлялись бы попытки изучения его развития в контексте проблемы институционализации, малочисленны. Таким образом, явление лоббизма требует дальнейшего теоретического осмысления.

Лоббизм, как сложное междисциплинарное явление, вызывает глубокий интерес среди политологов, социологов, правоведов, экономистов, философов, историков.

Анализируя степень научной разработанности проблемы лоббизма, необходимо отметить работы зарубежных исследователей. Г. Алмонд, А. Бентли, Дж. Берри, Ж. Блондель, Р. Даль, Г. Джордан, Ч. Линдблом, Г. Лембрух, Ф. Шмиттер заложили основы для анализа проблем плюрализма, корпоративизма, групп интересов и лоббизма.

Необходимо выделить работы отечественных авторов, в которых преимущественно анализируются теоретические аспекты лоббизма. Это проблемы определения понятия «лоббизм», его сущности, видов, методов, функций, субъектов и объектов. Здесь можно отметить работы Т.И. Аравиной, Т.В. Васильева, С.В. Зотова, С.А. Зубкова, К.В. Киселева, Ю.Ю. Кузнецова, Е.Б. Тихомировой, А.С. Фалиной, И.М. Фроловой, Ф.И. Шамхалова, А.В. Шапошникова. В трудах Л.Е. Ильичевой, М.И. Левина, Е.А. Левиной, С.А. Морозова, С.С. Сулашкина преимущественно рассматриваются практические аспекты лоббизма. Авторы раскрывают конкретные технологии организации лоббистских кампаний, анализируют механизмы работы лоббистских структур с органами государственной власти. Обобщающий характер имеют работы отечественных исследователей Н.Г. Зяблук и С.П. Перегудова. В них дается наиболее полный и взвешенный анализ современного лоббизма.

Несомненную ценность для диссертационного исследования в определении исторических этапов и предпосылок институционализации лоббизма представляют работы ученых по теории и истории гражданского общества. Среди западных исследователей можно отметить работы Э.

Геллнера, Э. Гидденса, Т. Парсонса, Й. Шапиро. Среди отечественных – работы Т.Е. Ворожейкиной, З.Т. Голенковой, А.П. Кочеткова, К.О. Магомедова, Б.С. Модель, И.М. Моделя, Ю.М. Резника, В.Н. Руденкина, А.И. Соловьева.

В трудах Н.Г. Зяблюка, Н.Б. Иванова, Т.И. Нефедовой, А.А. Сергунина, В.В. Согрина, Дж. Уилсона рассматриваются функционирование демократии, лоббизма, принципа разделения властей в США.

Проблемы института и институционализма нашли наиболее полное освещение в трудах западных социологов, политологов и экономистов. Это труды М. Вебера, Э. Дюркгейма, М. Дюверже, М. Ориу. Работы П. Бергера, Э. Гидденса, А. Круассана, Т. Лукмана, В. Меркеля, Д. Норта, Т. Парсонса, П. Штомпки посвящены анализу проблем институционализации и неоинституционализма. Среди отечественных ученых исследующих данные вопросы необходимо выделить В.Я. Гельмана, Г.Г. Дилигенского, К.Ф. Завершинского, В.В. Лапкина, В.Д. Нечаева, П.В. Панова, В.И. Пантина, Ю.М. Резника, К.Г. Холодковского.

Проблемы групп интересов и их представительства анализируются в трудах западных представителей плюралистического (А. Бентли, Р. Даль, Д. Трумэн, Дж. Уилсон) и (нео)корпоративистского (В. Брус, Ф. Шмиттер, Дж. Эхолс) направлений в политологии. Большой интерес представляют работы отечественных исследователей (А.А. Галкина, О.В. Гаман-Голутвиной, В.А. Губернаторова, М.В. Жеребкина, Е.В. Золотаревой, Н.Ю. Лапиной, Д.И. Островского, Я.Ш. Паппэ).

Необходимо отметить группу авторов, внимание которых сосредотачивается в основном на проблемах правового регулирования лоббизма в России и других странах. Здесь можно отметить работы В.Б. Белова, И.Ю. Богдановской, К.С. Вяткина, С.В. Зотова, К.В. Киселева, В.В. Красинского, В.А. Лепехина, А.П. Любимова, В.Г. Павлова, В.В. Смирнова.

В отдельную группу работ можно отнести исследования российских

историков и политологов, посвященных изучению возникновения и развития предпринимательских, общественных организаций и истории лоббизма в России. Это работы Дж. Бредли, П.А. Бурышкина, В.В. Изгаршева, Т.П. Коржихиной, Т.И. Нефедовой, А.В. Оболонского, А.Д. Степанского, А.С. Тумановой, О.А. Хасбулатовой, И.Н. Шапкина, Л.Е. Шепелева. Важное место занимают работы В.О. Ключевского, С.М. Соловьева, Г.П. Федотова, Н. Эйдельмана. Анализ важнейших проблем истории России в трудах этих ученых способствовал более полному пониманию и четкому определению предпосылок и этапов институционализации лоббизма.

Оценивая степень научной разработанности проблемы, необходимо констатировать, что научным сообществом проделана основательная работа по выявлению сущности лоббизма, его особенностей, закономерностей и характерных черт. Вместе с тем, ощущается острая потребность комплексного анализа феномена лоббизма. Особенно в контексте проблемы институционализации, что очень важно в условиях развивающегося российского общества. Таким образом, актуальность темы исследования и необходимость ее изучения в отечественной политологии определили цель и задачи диссертации.

Цель диссертационной работы состоит в анализе процесса институционализации лоббизма в России.

Достижение поставленной цели осуществлялось через постановку и решение следующих **исследовательских задач**:

1. Раскрыть сущностные характеристики лоббизма.
2. Выделить предпосылки и этапы институционализации лоббизма, показать сущностную взаимосвязь лоббизма и групп интересов.
3. Проанализировать процесс становления лоббизма в России, выделить предпосылки и этапы институционализации, рассмотреть лоббизм в дореволюционной России.
4. Изучить развитие лоббизма в СССР, показать особенности лоббизма

в условиях жесткого государственного и идеологического контроля.

5. Исследовать лоббизм в современной России, раскрыть его ключевые характеристики.

6. Показать современное состояние проблемы правового регулирования лоббизма в России, выработать рекомендации по совершенствованию законопроекта о лоббизме в России.

Объект исследования – лоббизм как институт, реализующий представительство групповых интересов в органах государственной власти.

Предметом исследования является институционализация лоббизма в России.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретической основой работы являются труды отечественных и зарубежных политологов, социологов, философов, посвященные лоббизму, гражданскому обществу, теории институционализма и неинституционализма, плюралистической демократии, корпоративизма и неокорпоративизма.

Рассмотрение сущности лоббизма и его базовых характеристик потребовало анализа идей, раскрывающих это понятие, а также функций, методов, моделей, видов, объектов и субъектов лоббизма.

Для исследования лоббизма наиболее значимыми явились концепции института и институционализации, разрабатываемые в трудах современных отечественных и зарубежных ученых. Это идея взаимосвязи института, структуры и социального субъекта; идея выделения формальной и неформальной сторон института; идея рассмотрения процесса институционализации как универсального способа упорядочения социальных правил и норм.

Для изучения избранной темы важную роль сыграли теории групп интересов, корпоративизма и плюрализма. Современные отечественные и зарубежные авторы раскрыли генезис «заинтересованных групп», выявили их связь с лоббизмом, определили роль плюрализма и корпоративных интересов

в политическом процессе и степень их влияния на государственную политику.

Методы исследования. В диссертации, наряду с общенаучными методами, использовались также структурно-функциональный и сравнительный методы. Диссертация выполнена на основе поведенческого, институционального, социологического, системного подходов.

Научная новизна исследования.

1. В работе реализована одна из первых в отечественной политической науке попыток анализа лоббизма в контексте проблемы институционализации. Лоббизм рассматривается в работе как исторический феномен, институционализация которого проходит через ряд этапов.

2. В рамках плюралистического подхода определены четыре предпосылки и этапа институционализации лоббизма в российской политической действительности. Первая предпосылка – это формирование определенных общественных потребностей в ходе исторического развития в новых типах социальной деятельности. Предпосылка связана с периодом (XVIII в., этап «зарождения») царствования Екатерины II, когда произошла частичная либерализация политического режима и появились некоторые гражданские свободы. Деятельность первых купеческих и дворянских неформальных организаций по защите своих интересов можно считать деятельностью прототипов лоббизма.

Вторая предпосылка – это наличие определенных социальных условий и возможностей, соответствующих социализации и уровню гражданственности индивида. Предпосылка связана с этапом (вторая половина XIX – начало XX вв., этап «созревания») реформ Александра II, когда появляются возможности и условия для становления гражданского общества и развития независимой личности в России. Появляются организационные структуры экономических и политических интересов. Возникают различные общественные организации, стремящиеся

самостоятельно определять вопросы своего существования и влиять для этого на органы государственной власти.

Третья предпосылка – это формирование и развитие необходимых организационных структур, а также связанных с ними ценностных стандартов и социальных норм, регуляторов поведения человека и социальных групп. Предпосылка связана с этапом (начало XX в – 1917 г., этап «развития») возникновения независимых предпринимательских объединений и общественных организаций, политических партий и парламентаризма. Факт появления многочисленных общественных организаций свидетельствовал о возросшей общественной активности различных групп населения, стремившихся к непосредственному участию в политической и общественной жизни.

Четвертая предпосылка – это комплексная интеграция нового вида социальной деятельности в структуру общественных отношений. Предпосылка связана с этапом (начало – конец 80-х гг. – 90-е гг. XX в., этап «функционирования»), который характеризуется проведением демократических преобразований, развитием гражданского общества и плюрализма в России. В этот период стали интенсивно появляться независимые экономические группы интересов и многочисленные общественные объединения, которые стали активно использовать в своей деятельности приемы и методы лоббизма.

3. Установлено, что институционализация лоббизма в России имеет ряд особенностей и носит дискретный характер. Поступательное движение лоббизма от корпоративистской модели к плюралистической либо затормаживалось, либо меняло вектор своего направления в истории России.

Анализ политической истории дореволюционной России показал, что институционализация лоббизма началась значительно позже, чем в Европе. Особенности институционализации лоббизма на этом этапе состоят в низком развитии свобод, высокой степени государственной централизации

управления и всевласти бюрократий. В то же время, авторитарный политический режим предоставлял к началу XX в. значительные гражданские и политические свободы: многопартийность, парламентаризм, плюрализм общественных организаций. Плюралистическая модель лоббизма в России стала доминирующей. К 1917 г. сформировалась широкая сеть легальных общественных организаций и гражданских учреждений. Эти организации можно считать прототипами современных лоббистских структур.

4. В работе сделан вывод, что в советские годы процесс развития цивилизованного лоббизма был существенно заторможен, институт лоббизма стал развиваться в условиях политического и административного централизма, наложивших на него отпечаток чрезмерного государственного, идеологического вмешательства и непомерного влияния бюрократии. Однако это не означает, что в этот период развитие гражданского общества, лоббизма и других форм общественных отношений прекратилось полностью. Как показывает анализ советского периода российской истории, активность некоторых общественных объединений не прекращалась даже в годы тоталитаризма, не говоря уже об исторических периодах, связанных с властью Н.С. Хрущева, Л.И. Брежнева и М.С. Горбачева. Доминирующая модель лоббизма в СССР – корпоративистская.

5. Процесс институционализации лоббизма в современной России еще не завершен. С одной стороны, лоббизм имеет скрытый характер и его функционирование неподконтрольно для общественных структур. С другой – лоббизм превращается в активную общественную силу, обладающую материальными ресурсами, политическим весом и идейно-информационными возможностями. Установлено, что важнейшие особенности институционализации лоббизма в России на современном этапе заключаются, во-первых, в ее неустойчивости и «незавершенности», во-вторых, в меньшей, по сравнению с советским прошлым, зависимости групп интересов от государства, в-третьих, в сосуществовании одновременно компонентов двух

основных моделей лоббизма – плюралистической и корпоративистской.

Научно – практическая значимость работы. Выводы и результаты диссертационного исследования могут быть использованы:

- для дальнейшей разработки теоретических и практических аспектов проблемы лоббизма и его исследования в контексте проблемы институционализации;

- для развития и уточнения идеи выделения этапов и предпосылок развития института лоббизма;

- для содействия в организации взаимоотношений властных и лоббистских структур и при разработке правовых аспектов регулирования лоббизма;

- при разработке и чтении курсов и спецкурсов «Гражданское общество», «Политическая культура», «Государственное управление», «Связи с общественностью», «Теория и практика лоббистской деятельности» на факультетах политологии, государственного управления и связей с общественностью.

Апробация работы. Результаты диссертационного исследования обсуждались на всероссийской научно-практической конференции «Культура. Власть. Общество: пути интеграции» (Екатеринбург, 2002), международной конференции «Взаимодействие политической науки с органами государственной власти в формировании политических процессов в Российской Федерации и новых независимых государствах» (Екатеринбург, 2002), научно – практической конференции, посвященной памяти Л.Н. Когана, «Социология в российской провинции: тенденции и перспективы развития» (Екатеринбург, 2003), второй международной конференции «Политическая наука и государственная власть в Российской Федерации и новых независимых государствах» (Екатеринбург, 2004), восьмой международной конференции, посвященной памяти профессора Л.Н. Когана, «Политическая культура и политические процессы в современном мире:

методология, опыт эмпирического анализа» (Екатеринбург, 2005).

Основные положения диссертации были обсуждены на заседании кафедр социально-политических наук и истории политических учений факультета политологии и социологии Уральского государственного университета им. А.М. Горького. Основное содержание и выводы диссертации нашли отражение в 5 научных публикациях.

Структура и объем работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих по два параграфа, заключения и списка литературы. Содержание работы изложено на 157 страницах, список литературы содержит 204 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обосновывается актуальность, отмечается степень разработанности темы диссертации, формулируются цели и задачи, определяются объект, предмет, научная новизна, методы исследования, а также практическая значимость работы и апробация полученных результатов.

В **первой главе – «Теоретико-методологические основы исследования лоббизма»** - проводится теоретический анализ проблемы, рассматривается проблема сущности и институционализации лоббизма, представлена в концептуальном ключе групповая природа лоббизма.

Первый параграф – «Лоббизм как институт: сущность, методы и функции» - посвящен рассмотрению лоббизма как категории и как явления. В параграфе раскрывается понятие лоббизма; рассматривается сущность лоббизма как института, типология, функции, методы; проводится анализ с целью выявления его характерных черт.

Лоббизм понимается нами как институт, включающий в себя всю структуру лоббистских отношений, т.е. субъектов и объектов лоббизма, лоббистскую деятельность, лоббистские методы, лоббистские структуры, законодательство о лоббизме и т.д. Понимаемый таким образом лоббизм представляет собой сложный общественный феномен, который проходит

исторический путь развития. Длительность развития лоббизма как института обуславливает выделение этапов и предпосылок его институционализации. Отличие лоббизма от других видов деятельности и институтов состоит в том, что он всегда осуществляется в отношении органов государственной власти и направлен на корректировку их решений. Кроме этого, лоббизм всегда осуществляется группами интересов или в интересах групп.

В работе указывается, что лоббизм как институт достиг наибольшего развития в США. В этой стране накоплен самый богатый опыт как в регулировании отношений между государственными органами и лоббистами, так и в легализации самого лоббизма в качестве политического и правового явления. Лоббизм в США представляет собой формальный институт с четко оформленной структурой, наличием хорошо отработанных методов, большого количества действующих групп интересов, правового документа, регулирующего лоббизм, профессиональной организации, а также базового ценностного консенсуса в обществе относительно лоббизма.

Цивилизованный лоббизм призван выполнять положительную общественную роль. Лоббизм осуществляет корректировку деятельности органов власти в соответствии с динамикой интересов важнейших общественных групп и организаций. Лоббизм способствует более полному выражению, согласованию и реализации групповых интересов. Лоббизм выступает в качестве инструмента самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо законопроекту, оказывается влияние на политику и давление на бюрократию.

При отсутствии законодательного регулирования лоббизма снижаются возможности общественного контроля над ним, устранения его негативных сторон. В этих условиях возрастают возможности развития коррупции и других внеправовых методов воздействия на органы государственной власти. Это препятствует удовлетворению социально

значимых интересов и пропорциональному распределению ресурсов в обществе.

Объектом лоббистских усилий являются представители законодательных и исполнительных органов власти, которые имеют возможность принимать решения или реально влиять на их принятие. В качестве основных субъектов лоббизма выделяются группы интересов: профсоюзы, деловые ассоциации, общественно-политические объединения и организации, комитеты, советы, фонды, бюро, товарищества.

Субъекты лоббизма используют в своей практике принципы двух основных моделей лоббизма – плюралистической и корпоративистской. Наиболее эффективно лоббизм действует через плюралистическую модель. В условиях конкуренции и без установления между сторонами обязывающих отношений, но в определенных правовыми нормами рамках, многочисленные самоорганизующиеся группы интересов лоббируют государственные органы с целью получения определенных преимуществ. Корпоративистская модель основывается на других принципах. Лоббизм здесь как бы «встроен» в государственные структуры. Группы интересов поощряются государством, поддерживаются или даже просто им самим созданы и имеют привилегию доступа к государственным органам власти. Взамен они обязуются соблюдать определенные предписываемые государством нормы.

Лоббизм выполняет важные функции в обществе. Лоббизм выполняет коммуникативную функцию, обеспечивая общение и обмен информацией между различными социальными группами как по горизонтали, так и по вертикали. Имея огромный потенциал в разрешении существующих в обществе социальных и политических проблем и противоречий, он выполняет функцию посредничества, информируя органы власти об интересах групп граждан и позволяя властным структурам принимать взвешенные решения в отношении интересов лоббистов и интересов, стоящих за ними значительных групп населения. Лоббизм в некоторой

степени дополняет конституционную систему демократического правления и выполняет функцию упорядочения плюрализма общественных интересов.

В исследовании рассматриваются прямые и не прямые методы лоббизма, а также формальные и неформальные способы воздействия на власть. В частности, отмечается, что наиболее эффективно действующие лоббисты – это люди, знающие коридоры власти изнутри. Эффективность лоббизма во многом зависит от выбора методов, а также разработки правильной тактики выявления конкретного чиновника или законодателя, ответственного за подготовку документа, и досконального знания лоббистом всего механизма подготовки и принятия решения.

Во втором параграфе – «Проблема институционализации лоббизма» – рассматривается процесс становления и развития лоббизма. В контексте проблемы институционализации лоббизм представляет собой процесс оформления определенной социальной деятельности в институт. В параграфе рассмотрены наиболее эвристичные концепции и дефиниции групп интересов, анализ развития которых непосредственно выводит на проблематику институционализации лоббизма.

Процесс институционализации лоббизма – это процесс его становления и развития. Этот процесс подразумевает этап «зарождения», этап «созревания», этап «развития» и этап «функционирования», после которого можно говорить об эволюции уже зрелого института, меняющегося лишь в определенных рамках, созданных этим процессом. Каждый из этих этапов имеет предпосылки своего возникновения и детерминирован наличием условий социального, политического и культурного характера.

Для выявления этапов развития, предпосылок и условий возникновения лоббизма автор воспользовался теориями, которые раскрыли механизм его становления. Такими теориями явились концепции института и институционализации, выработанные в социологии и экономической теории. Социологический подход представлен теоретическими разработками

отечественных (Г.Г. Дилигенский, Ю.М. Резник) и западных (П. Бергер, Э. Гидденс, Т. Лукман) исследователей. Данный подход предоставляет возможность представить лоббизм как процесс превращения определенной социальной деятельности в институт. Экономический подход представлен работами Д. Норта, В. Меркеля и А. Круассана. Такой подход позволяет рассмотреть лоббизм как неформальный, так и формальный институт, а также проследить влияние внешних ограничений на поведение лоббистов.

Необходимо сказать, что генезис лоббизма как общественного и политического феномена включает два важных этапа. На первом этапе своего развития лоббизм существует как нелегитимное явление, но реально действующая практика. На втором этапе происходит легитимизация лоббизма и его последующее развитие в качестве одной из форм влияния на принятие политических решений. В первом случае речь идет о лоббизме как неформальном институте, а во втором – формальном.

Анализ современных концепций институционализации и теории и истории становления гражданского общества в Европе и США позволил выделить четыре предпосылки и взаимосвязанных с ними этапа институционализации лоббизма. Первая предпосылка – формирование определенных общественных потребностей в ходе исторического развития в новых типах социальной деятельности. Этот этап (XV-XVI вв.) связан с зарождением гражданского общества и оформлением в его структуре самостоятельных интересов. Вторая предпосылка – наличие определенных социальных условий и возможностей, соответствующих социализации и уровню гражданственности индивида. Этот этап (XVII-XVIII вв.) связан с периодом религиозного раскрепощения в Европе, промышленной революцией, борьбой за обретение личностью всей полноты гражданских прав и свобод. Третья предпосылка – формирование и развитие необходимых организационных структур, а также связанных с ними ценностных стандартов и социальных норм, регуляторов поведения человека и

социальных групп. Этот этап (XVIII-XIX вв.) связан с возникновением политических и гражданских ассоциаций, политических партий, парламентаризма, а также органов государственной власти, взаимодействующих с подобными общественными организациями на основании определенных правовых актов. Четвертая предпосылка – комплексная интеграция нового вида социальной деятельности в структуру общественных отношений. Этот этап (XX в.) связан с современным периодом развития гражданского общества на Западе, правовой регламентацией лоббизма в США и других странах.

Необходимо отметить, что политическое влияние групп интересов во многих демократических странах в последние десятилетия имеет тенденцию к неуклонному росту. Они используют широкий арсенал лоббистских методов давления на власть и добиваются от нее существенных уступок по тем или иным конкретным вопросам, а нередко – и корректировки принципиальных политических решений. Со второй половины XX в. давление на власть осуществляют не только организации бизнеса, доминировавшие ранее, но и различного рода общественные организации.

Во второй главе – «Лоббизм в России: исторический аспект» – исследуется процесс становления лоббизма в политической жизни России со второй половины XIII в. по конец XX в. Анализируются механизмы и границы взаимодействия государства и предпринимательских и общественных организаций, рассматривается проблема государственного протекционизма и бюрократии, а также феномен лоббизма в советское время.

В первом параграфе – «Лоббизм в дореволюционной России» – для оценки современного состояния лоббизма в России и определения возможностей его развития, диссертант анализирует взаимоотношения представительских организаций бизнеса и общественных организаций с органами власти в российских дореволюционных условиях.

Анализ политической истории дореволюционной России показал, что

институционализация лоббизма в России началась значительно позже, чем в Европе. На первом этапе институционализации лоббизма (XVIII в., этап «зарождения»), связанном с периодом царствования Екатерины II, произошла частичная либерализация политического режима и появились некоторые гражданские свободы. Этот этап институционализации лоббизма в России связан с дарованием определенных свобод императрицей дворянству («Жалованная грамота»), с предоставлением некоторой свободы слова, с введением относительно независимых сословных судов, с возникновением общественных организаций (Вольное экономическое общество). Особенности институционализации лоббизма на этом этапе состоят в низком развитии свобод, высокой степени государственной централизации управления и всевластии бюрократии.

В исследовании отмечается, что при всей ограниченности реформ, проводимых «сверху», они заложили основу для возникновения групповых интересов (хотя бы в ограниченной дворянской среде), готовых отстаивать собственные интересы в органах власти. Осознание людьми групповых интересов и готовность к соответствующим действиям по их реализации способствовали становлению новых социальных практик, обеспечивающих взаимодействие самостоятельных индивидов и их групп с властями.

На втором этапе институционализации лоббизма (вторая половина XIX – начало XX вв., этап «созревания»), связанном с реформами Александра II, появляются возможности и условия для становления гражданского общества и развития независимой личности в России. Реформы Александра II дали мощный толчок развитию групп интересов, легальной общественной самодеятельности, разрушили монополию на общественную жизнь, принадлежавшую самодержавию и бюрократии. Уничтожение крепостного права способствовало развитию частной инициативы. Реформы заложили правовые основы представительства интересов различных социальных слоев на низовом (сельском, волостном, городском), а также на губернском

(земства) уровнях, что послужило импульсом для значительного роста влияния сословных учреждений.

На третьем этапе институционализации лоббизма (начало XX в. – 1917 г., этап «развития») появились политические партии, независимые предпринимательские объединения и другие общественные организации, начался процесс становления парламентаризма. Факт появления многочисленных общественных организаций свидетельствовал о возросшей общественной активности различных групп населения, стремившихся к непосредственному участию в политической и общественной жизни.

К началу XX в. общественные организации и объединения установили достаточно прочную связь с государственным аппаратом. В своей деятельности они применяли основные методы лоббизма. Для использования «прямого» лоббизма, организованного давления на власть и принятия выгодных решений были установлены постоянные и систематические контакты. Посредством многочисленных печатных изданий они стремились формировать общественное мнение, осуществляя тем самым «косвенный» лоббизм и давление на власть.

Во **втором параграфе** – «**Лоббизм в СССР**» – обосновано положение о том, что лоббизм в Советском Союзе существовал и функционировал. До начала 1990-х годов официально считалось, что такого явления в СССР нет. Между тем лоббизм в СССР имел свои особенности, обусловленные характером политического режима и системы, уровнем развития политической культуры и общества в целом.

Мы ограничили время становления третьей предпосылки институционализации лоббизма 1917 г., временем, когда к власти в России пришли большевики и установили диктатуру пролетариата. Процесс институционализации лоббизма в советские годы был настолько заторможен, что говорить о его поступательном развитии не приходится. Институт лоббизма стал развиваться в условиях политического и административного

централизма, наложивших на него отпечаток чрезмерного государственного, идеологического вмешательства и непомерного влияния бюрократии. Эти два фактора оказывали свое отягощающее воздействие как в царской, так и советской России. Они же повлияли на то, что Россия в очередной раз отстала от Запада в развитии демократии, свободы, гражданского общества, лоббизма и т.д. Корпоративистская модель лоббизма стала доминирующей моделью в СССР. Начало четвертого этапа и соответствующей ему предпосылки институционализации лоббизма приходится на конец 80-х – начало 90-х гг. XX в. (этап «функционирования»), когда стала активно развиваться плюралистическая модель лоббизма.

В исследовании указывается, что наиболее адекватный подход к изучению групповой активности в советской политической системе – корпоративистский, а преобладающая модель представительства интересов – бюрократический корпоративизм. Это объясняется тем, что в политическом взаимодействии участвовали не добровольные общественные организации, а в основном институциональные группы интересов, находившиеся под жестким бюрократическим контролем государства.

Лоббизм в СССР играл значительную роль, однако в разные годы советского режима эта роль была не однозначна. В сталинский период, в условиях жесткого партийно-государственного контроля общественно-политической жизни, не было представительства в органах власти интересов крупных предприятий и общественных организаций, однако это не означало отсутствие лоббирования отраслевых интересов. В период сталинизма процесс лоббирования локализовался на уровне отношений центральных и региональных организаций, между представителями партийного аппарата и государственной бюрократии.

В послесталинский период, после известного «расслабления» режима, группы интересов стали быстро обретать вес и влияние и оказывать возрастающее воздействие на развитие экономики и общества в целом.

Большое развитие получил отраслевой и региональный лоббизм. Институциональные группы интересов осуществляли самостоятельное давление на власть или участвовали в работе лоббистских структур, созданных высшим руководством страны.

На процесс принятия решений оказывали воздействие неформальные объединения и общественные организации литераторов, писателей, ученых, инженеров, журналистов. Эту деятельность можно сравнить с лоббизмом, который осуществляют западные группы интересов, а сами организации можно причислить к лоббистским. Разумеется, такое сравнение весьма условно, поскольку советские группы интересов не были достаточно самостоятельны и в большой степени зависели от государственных структур. Эффективность лоббистских усилий этих объединений была достаточно низка, а возможности ограничены, поскольку круг предъявляемых требований был значительно сужен идеологическими догматами. Однако недооценивать саму возможность влияния и роль, которую играли эти объединения в системе общественно-политических отношений советского общества, также нельзя, так как они выполняли функции, по большому счету, аналогичные функциям групп интересов на Западе.

После проведения масштабных социальных и политических преобразований в конце 80-х гг. прошлого столетия произошло становление лоббизма как самостоятельного элемента политических отношений. Лоббизм освободился от мощного воздействия корпоративизма, свойственного советской системе согласования интересов, и стал играть важную роль в развивающемся демократическом политическом процессе России.

В третьей главе – «Лоббизм в политической системе современной России» – проанализирован процесс укоренения и расширения пространства лоббизма в современной России, рассмотрена проблема места и роли лоббизма в органах законодательной и исполнительной власти, изучен вопрос правового регулирования лоббизма.

В первом параграфе – «Институционализация лоббизма в современной России» – рассматривается заключительный этап институционализации лоббизма (начало – конец 80-х гг. – 90-е гг. XX в.), который характеризуется проведением демократических преобразований, развитием гражданского общества и плюрализма в России. Становление четвертой предпосылки институционализации лоббизма в России связано с появлением независимых экономических групп интересов и многочисленных общественных объединений, которые стали активно использовать в своей деятельности технологии и методы лоббизма. Для большинства специалистов стало очевидным, что происходит интеграция нового вида социальной деятельности в общественно-политическую практику.

На сегодняшний день процесс институционализации лоббизма в России еще не завершен. Он находится на заключительном этапе своего развития. Лоббизм в России разворачивается на правовом поле, не имеющем четкой структуры, и преимущественно вокруг вопросов, связанных с распределением и перераспределением экономических ресурсов. На современном этапе омрачает ситуацию также то, что очень часто участие в лоббировании органов власти принимают криминальные и полукриминальные элементы и происходит использование недостаточно цивилизованных, а во многих случаях и откровенно противозаконных методов. Делая односторонний упор на силовые и межличностные методы как наиболее эффективные, отечественные лоббисты провоцируют априорно негативную оценку лоббизма со стороны общественности.

Отсутствие законодательного регулирования лоббизма в России, базового ценностного консенсуса в обществе относительно лоббизма, продолжающийся процесс формирования внутренней структуры и методов лоббизма, – все это говорит о том, что он представляет собой неформальный институт. Подобное состояние лоббизма вынуждает лоббистов действовать соответствующим образом, укрепляя сложившуюся систему неформальных

лоббистских отношений и ослабляя другие формальные институты политической системы.

Это позволяет нам сделать предположение, что неформальное состояние лоббизма в России является отражением определенного этапа его развития. Нынешнее состояние – это часть более широкого и масштабного процесса, который характерен для развития любого института и называется «институционализация». Состояние лоббизма в современной России, переживающего четвертый этап институционализации, обусловлено историческими, политическими и культурными особенностями развития нашей страны. Соответственно, лоббизм в России – такой, который соответствует развитию страны в целом, и политической институционализации, в частности.

В то же время, необходимо сказать, что в целом лоббизм в российском обществе сформировался как общественный феномен. Отношения бизнеса, общественных организаций и власти, государственных и негосударственных структур строятся с учетом лоббистской составляющей их взаимодействия. Постоянно растущим числом граждан лоббизм воспринимается как необходимый и естественный элемент взаимоотношений власти и общественных структур.

Лоббизм в современной России существует и функционирует. Об этом говорит то, лоббисты достаточно активно используют цивилизованные методы и технологии лоббизма, применяемые во многих развитых странах мира. Достаточно эффективно «работают» субъекты лоббизма, действует значительное число различных групп интересов, реализуется представительство интересов в органах законодательной и исполнительной властей. Множественность участвующих в лоббизме организаций, отражающих социально-экономическую и политическую структуру общества, - неперенное условие, позволяющее считать лоббизм институтом.

Во втором параграфе – «Проблема правового регулирования

лоббизма в современной России» — анализируются вопросы легитимизации лоббизма в России. Признание реальности лоббизма при всей его неоднозначной практике в России вызвало потребность в его законодательном регулировании. Хотя вопрос о правовом регулировании лоббистской деятельности уже несколько лет стоит в повестке российских законодателей в стране до сих пор отсутствует внятное законодательство по этому вопросу.

С точки зрения автора, необходимость принятия закона о регулировании лоббистской деятельности не вызывает сомнения. В российском обществе в настоящее время в достаточной степени созрели условия для введения в ближайшей перспективе формально-правовой регламентации лоббизма. Закон о лоббизме позволяет заложить в основу лоббистской деятельности определенные нормы, правила и этические принципы. Целью законодательства является регламентация деятельности лоббистских структур, представляющих интересы корпораций, коммерческих предприятий и фирм, и поддержка групп граждан, обеспечение их взаимодействия с властью и влияния общества на процесс принятия решений. Задача закона о регулировании лоббизма состоит в том, чтобы предложить обществу, фирмам и предприятиям открытую и цивилизованную форму взаимодействия с властью.

Легализация лоббизма в значительной степени способствует обеспечению гласности и предсказуемости политических процессов, открытости аппарата государственной власти для контроля со стороны гражданского общества, созданию дополнительных преград на пути коррупции, расширению круга активных участников политического процесса, что благоприятно сказывается на развитии общества в целом.

В принятии данного закона объективно заинтересованы различные группы интересов: профсоюзы, общенациональные общественные движения, организации мелкого и среднего бизнеса. В нем также заинтересованы

«группы граждан», т.е. простые россияне. Против закона настроены представители институциональных групп интересов, которые уже успели освоиться в нынешней системе функционального представительства интересов, крайне несовершенной с точки зрения общественного блага, но достаточно удобной с точки зрения руководства такого рода объединений.

В работе проводится мысль, что перспективы правового регулирования лоббизма в России лежат в обобщении некоторых элементов моделей американского и европейского законодательства о лоббизме. Отечественный законопроект о лоббизме создан по американскому образцу. Однако этот вариант регулирования лоббизма далек от идеала. В целях совершенствования отечественного законопроекта о лоббизме представляется целесообразным введение в проект положения, меняющего порядок регистрации лоббистов. Необходимо сделать регистрацию лоббистов в России добровольной, а не обязательной. Это будет способствовать тому, что закон начнет регулировать проявления не только «прямого» лоббизма, но и повсеместно существующую практику неформального влияния представителей групп интересов на органы власти всех уровней. Рост гражданской ответственности и развитие морально-нравственных качеств лоббистов, а также их опора на этический кодекс будут способствовать организации их «самоконтроля».

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются его результаты, делаются выводы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Зверев Е.В. Политическая культура России // Культура. Власть. Общество: пути интеграции. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 2002. С. 32-34.
2. Зверев Е.В. Институционализация лоббизма в России // Взаимодействие политической науки с органами государственной власти в формировании политических процессов в Российской

- Федерации и новых независимых государствах. Сборник научных статей. В 2 частях. Екатеринбург, 2002. Ч.2. С. 35-36.
3. Зверев Е.В. К вопросу об институционализации лоббизма в России // Социология в российской провинции: перспективы развития. В 5 частях. Екатеринбург, 2003. Ч.5. С. 32-35.
 4. Зверев Е.В. Институт лоббизма в российской демократии // Политическая культура и политические процессы в современном мире: методология, опыт эмпирического анализа. Материалы 8-й международной конференции, посвященной памяти профессора Л.Н. Когана. В 6 частях. Екатеринбург, 2005. Ч.6. С. 19-23.
 5. Зверев Е.В. Роль лоббизма в процессе политической институционализации в России // Политическая культура и политические процессы в современном мире: методология, опыт эмпирического анализа. Материалы 8-й международной конференции, посвященной памяти профессора Л.Н. Когана. В 6 частях. Екатеринбург, 2005. Ч.6. С. 23-27.

Подписано в печать «17» октября 2005 г. Формат 60х84 1/16
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 1,3
Тираж 100 экз. Заказ № 248
Отпечатано в ИПЦ «Издательство УрГУ»
г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

№20979

РНБ Русский фонд

2006-4

17236