

На правах рукописи



Крамченков Сергей Иванович

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛОББИЗМА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

(социологический анализ)

Специальность 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

25 ОКТ 2012

Москва – 2012



005053692

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель

– доктор социологических наук,
профессор

Магомедов Керем Османович

Официальные оппоненты:

Хрипков Михаил Петрович – доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры государственной службы ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Деханова Наталья Геннадьевна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления социологического факультета ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова»

Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт социологии» РАН

Защита состоится «30» октября 2012 года в 16.00 на заседании диссертационного совета Д.504.001.18 при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, корпус 1, ауд. 3304

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАНХиГС.

Автореферат разослан «27» сентября 2012 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

 – **Панин Игорь Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется, прежде всего, тем, что лоббизм относится к категории социальных явлений, активно реализующих себя и развивающихся в современных российских условиях, но не имеющих должного уровня институционализации. Мировой опыт показывает, что лоббизм начинает приобретать институциональные черты уже с первых шагов становления гражданского общества и демократического государства. Но, чтобы достичь высокой степени институциональной зрелости, лоббизма развитым демократическим странам потребовалось 1,5 – 2 столетия, при этом и сейчас они испытывают потребность в совершенствовании институциональных основ лоббизма, укреплении его цивилизованного характера и обеспечении условий его сохранения. Для этого используются различные средства воздействия, прежде всего, правовые, но большое влияние оказывают и социальные нормы, которые действуют в обществе, государственном управлении, бизнесе, политике, системе взаимодействий социальных групп и т.д.

Россия относится к числу стран, где исторически лоббизм если и имел определенные формы проявления, то они определялись не общественной потребностью, а резко авторитарным воздействием на развитие всех социальных процессов в стране. Поэтому, в строгом смысле слова, сегодня можно говорить не о возрождении каких-либо традиций российского лоббизма, а о его формировании, развитии его основ и институционализации. При этом начало формирования современного российского лоббизма условно можно отнести к концу 80-х – первой половине 90-х годов XX века, развитие основ – к первой половине 2000-х (упорядочение систем государственного и муниципального управления, их взаимодействий с институтами и структурами гражданского общества, социальными группами, гражданами), а институционализация лоббизма, о необходимости которой высказываются представители власти, общественности, науки, фактически находится в стагнации.

Сегодня становится особенно актуальным исследование различных причин институционализации лоббизма в России. Как правило, изучение проблем российского лоббизма ведется по отдельным направлениям в области политологии, права, экономики. Это дает возможность делать частнонаучные заключения по отдельным проблемам, связанным с лоббизмом, и экстраполировать их на общую оценку ситуации. Однако лоббизм, затра-

гивающий различные процессы, протекающие в обществе и государстве, все же имеет социальную природу, что дает основание говорить о целесообразности выработки комплексного, интегративного метода исследования его проблем, который может обеспечить именно социологический подход.

Данное обстоятельство обусловило выбор основной проблемы диссертационного исследования – институционализация лоббизма в России – которая рассматривается с социологических позиций, но с привлечением для анализа результатов изучения лоббизма методами других наук.

Состояние научной разработанности темы исследования. Анализ механизмов лоббизма в России и других государствах осложнен отсутствием комплексных теоретических и исследовательских работ в этой области. Тем не менее, можно выделить ряд научных трудов, создающих теоретико-методологическую основу исследования феномена лоббизма. К ним можно отнести базовые социальные теории развития современного общества, государства и власти, теории политических и социально-экономических процессов и институтов, гражданского общества, элит, взаимодействия институтов государства и власти, которые получили развитие в конце XIX – XX вв. (Алмонд Г., Ардан Ф., Бентам И., Бурдые П., Пауэлл Дж., Вебер М., Далтон Р., Луман. Н., Маркузе Г., Стром К., Тоффлер Э. и др.)

Среди этих теоретических оснований можно отдельно выделить теорию заинтересованных групп А. Бентли и концепции элит В. Парето, которые создали методологическую основу для различных подходов, объясняющих современные процессы взаимодействия общественных и государственных институтов, формирования таких специфических институтов, участвующих в этих взаимодействиях, как лоббизм. Из зарубежных исследователей ценный вклад в рассмотрение данной проблематики внесли такие ученые как М. Байер, Дж. Берри, Р. Даль, А. Джордан, Е. Латам, Т. Лоуи, Б. Лумис, К. Мейер, Л. Милбрэт, Н. Орнстайн, Дж. Ричардсон, Дж. Тьерни, Д. Труман, А. Циглер и др.

Российские ученые в современных исследованиях лоббизма, в силу недостаточности отечественной теоретической базы и накопленной практики лоббистской деятельности для обобщения ее результатов, в основном опирались на зарубежный опыт. Следует также отметить, что (Н.Г. Зяблюк) современные научные исследования лоббизма в России носят, большей частью, политологический характер, либо обращены к экономической составляющей процессов лоббирования. Важный вклад в изучение лоббистских отношений в России внесли А. Э. Бинецкий, А.А. Нешадин, С.П. Перегудов, С.С. Сулакшин, П.А. Толстых и др. Институционально-

правовые основания процесса лоббирования рассматривались в работах А.С. Автономова, А.П. Любимова и др., в которых была рассмотрена взаимосвязь лоббизма с парламентской деятельностью и ее институциональными регуляторами.

Большое значение, с социологической точки зрения, для изучения российского лоббизма и процессов его институционализации имеют научные разработки по вопросам взаимодействия государства и гражданского общества, организации, функционирования и развития современной системы государственной службы Российской Федерации, которые отражены в работах Г.В. Атаманчука, В.Э. Бойкова, Л.А. Василенко, В.Д. Граждана, З.Т.Голенковой, Б.Т. Пономаренко, А.И. Турчинова, Е.В. Охотского, В.С. Карпичева, Е.А.Литвинцевой, К.О. Магомедова, В.М.Соколова, В.С. Нечипоренко, В.Л. Романова, Т.С. Иларионовой, Ю.Н. Старилова, В.А. Сулемова, Е.П. Тавокина и др.

Современные процессы, связанные с лоббизмом и лоббистской деятельностью в России, становятся, в основном, предметом политологического научного анализа. Об этом свидетельствует тот факт, что за последнее десятилетие подавляющее большинство защищенных диссертаций по тематике российского лоббизма были подготовлены по политологическим наукам и посвящены они были влиянию лоббизма на политические и экономические процессы в стране, и в меньшей степени – его легитимации и переходу в цивилизованное качество. Лоббизм в качестве механизма реализации экономических интересов субъектов экономических интересов в диссертационных работах представлен значительно меньше, равно как и рассмотрение правовых основ его институционализации в юридических диссертациях. Социологических диссертаций по проблематике лоббизма в России в последние 10 – 15 лет было очень мало.

Следует также отметить явный дефицит современных глубоких научно-аналитических работ по вопросам институционализации лоббизма в России. В российской социологической науке пока еще не разработана целостная теория процессов лоббирования в современных российских условиях, не проводятся комплексные исследования лоббизма и его проявлений в политической, государственно-управленческой, экономической и социальной сферах в их взаимосвязи и во взаимопересечении интересов различных социальных групп, очень слабо изучена специфика лоббирования интересов различных структур гражданского общества, «третьего сектора» и т.п.

Все это определило научный интерес к социологическому анализу институционализации лоббизма в современных российских условиях.

Объект исследования — лоббизм в Российской Федерации.

Предмет исследования — институционализация лоббизма в современных российских условиях.

Цель исследования — определить современное социальное содержание и особенности лоббизма в современных российских условиях, провести анализ проблем перехода его в «цивилизованное» состояние и разработать подходы к дальнейшей институционализации лоббизма в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- осуществить теоретический анализ лоббизма как социального института современного общества;
- выявить особенности институционализации лоббизма в России;
- провести социологический анализ условий и факторов институционализации лоббизма в современных российских условиях;
- рассмотреть проблемы лоббистской деятельности в органах государственной власти Российской Федерации на современном этапе;
- определить пути решения проблем институционализации лоббизма в Российской Федерации.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют положения и концепции по различным научным направлениям и школам методологии анализа социальных институтов: социологического номинализма, объясняющего социальные институты через интересы и поведение индивидов (М. Вебер, Г. Тард, Т. Парсонс, Р. Макайвер и др.), социологического реализма, доказывающего, что институты определяют поведение и взаимодействия людей (Г. Спенсер, Э. Дюркгейм, Л. Гумплович и др.), а также концепция создания социальных институтов Т. Веблена и др.

Особое место в методологии исследования институционализации лоббизма уделялось сочетанию социологического и междисциплинарных подходов. В целом исследование основывается на общих принципах научности, объективности, системности и связи с практикой. Для достижения поставленных в исследовании цели и задач были применены социологический, институциональный, сравнительно-исторический, статистический, структурно-функциональный методы исследования.

Источниковая база исследования. Среди источников, используемых в ходе подготовки диссертационного исследования, необходимо выделить правовые нормативные документы (Конституция Российской Федерации, законопроекты о лоббистской деятельности, антикоррупционное законодательство и др.), официальные государственные документы (Указы

Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации). В качестве источников аналитического материала были использованы стенограммы официальных мероприятий, выступлений Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, материалы научно-практических конференций и др.

В диссертационном исследовании использованы данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат). Значительный объем фактологического материала был получен из научных периодических изданий и интернет-источников.

Эмпирическая база работы основывается на материалах ряда конкретно-социологических исследований, нашедших своё отражение в диссертационном исследовании. Прежде всего, это исследования, проведённые при непосредственном участии автора:

- Авторское исследование «Проблемы развития института лоббизма в современной России» (май, 2010). Всего опрошено 150 экспертов из числа государственных и муниципальных служащих, руководителей хозяйствующих субъектов различной формы собственности, представителей общественных организаций, ученых. *Индекс в диссертации ПРИЛ-10.*

- «Социально-профессиональные проблемы обеспечения модернизационных процессов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации» (апрель – май 2012 г.). В экспертном опросе приняли участие 180 государственных и муниципальных служащих, руководителей хозяйствующих субъектов различной формы собственности, представителей общественных организаций, СМИ, работников науки, культуры, образования. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. *Индекс: МП ГГС-12.*

- «Актуальные проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации» (январь – март 2011 г.). Опрос проведен в 18 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов. Всего опрошено 765 респондентов по репрезентативной выборке из числа экономически активного населения. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. *Индекс: АПФР МС-11.*

- «Духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации» (октябрь – ноябрь 2009 г.). Опрос проведен в 23 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов. Всего опрошено 1270 респондентов по репрезентативной выборке из числа населения. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель со-

циологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О. *Индекс: ДНПГС-09.*

- «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» (январь, 2009). Всего опрошено 218 экспертов из числа государственных служащих федерального и регионального уровня власти. Руководитель исследования д.с.н., проф. Магомедов К.О. *Индекс: АПГС-09.*

Кроме того, для вторичного анализа автором использованы материалы социологических исследований, затрагивающих проблемы современного лоббизма в России, которые были проведены отечественными учеными за последние годы.

Гипотезой исследования послужило теоретическое предположение того, что причиной медленного перехода лоббизма в современной России к цивилизованному состоянию может быть низкий уровень его институционализации, который определяется не только политико-правовым обеспечением, но и наличием социальных механизмов регулирования лоббистской деятельности. Это предполагает изучение проблемы на основе методологии социологии, определения социологического метода прикладного исследования с учетом социокультурных особенностей его объекта и предмета, комплексного анализа различных научных материалов и эмпирических данных и обоснование на их основе необходимых выводов для определения путей решения вопросов институционализации лоббизма в современной России.

Основные научные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем:

- на основе теоретического анализа лоббизма как социального института современного общества выявлены его основные черты и функции, которые закрепляют за ним роль согласования интересов государства, общества, социальных групп и граждан; определено, что институционализация лоббизма в различных странах зависит от их социально-культурных особенностей, специфики исторического, политического, экономического, социального развития, что накладывает отпечаток на степень восприимчивости зарубежных моделей; дано авторское определение лоббизма как социального института, раскрывающее его место в системе отношений государства и гражданского общества;

- выявлены особенности институционализации лоббизма в России, которые определяются, прежде всего, тем, что история лоббизма в России кардинально отличается от его истории в странах с развитой демократией и традициями гражданского общества; определено, что современный инсти-

тут лоббизма в России фактически не воссоздается (так как он никогда не существовал в какой-либо институциональной форме), а формируется заново, с учетом складывающихся в последние два десятилетия и существующих политических, экономических, социальных, культурных и др. факторов, среди которых многие оказывают на него неблагоприятное воздействие (например, высокий уровень коррупции);

- осуществлен социологический анализ условий и факторов институционализации лоббизма в современных российских реалиях, в том числе на основе данных авторского исследования по проблемам становления лоббизма в современных российских условиях сделан вывод, что лоббизм в России пока не может считаться полноценным институтом гражданского общества и отношение к нему продолжает сохраняться в большей степени негативное; отмечается его ориентированность на интересы крупного финансового и промышленного капитала, в том числе иностранного, а также неспособность и нежелание отстаивать национальные интересы, что доказывает его институциональную слабость; выявлено, что российский лоббизм достаточно активно проявляется на уровне местного самоуправления, где к общим проблемам взаимодействия власти и общества добавляются местные, и это необходимо учитывать в общих процессах институционализации лоббизма в России;

- рассмотрены проблемы лоббистской деятельности в органах государственной власти Российской Федерации на современном этапе и сделан вывод о том, что позитивное развитие лоббистской деятельности в органах законодательной и исполнительной ветвей власти на федеральном и региональном их уровнях требует административного обеспечения со стороны государства — правового, организационного, информационного, ресурсного, включая кадровое (специализированная подготовка и лицензирование профессиональных лоббистов и др.), что в дальнейшем должно стать основой его полной институционализации как института гражданского общества, которое в настоящее время, в силу слабости собственного развития, не может осуществлять функции поддержки лоббизма в вопросах его институционализации;

- рассмотрены пути решения проблем институционализации лоббизма в Российской Федерации и выявлено, что перспективы развития лоббистской деятельности в Российской Федерации в значительной степени сдерживаются отсутствием специального закона о лоббистской деятельности, который должен не только полностью отвечать потребностям государства и общества в создании эффективной системы взаимодействия их интересов, но и создавать реальные условия для становления лоббизма

в качестве социального института; для преодоления институциональной недостаточности лоббизма в современной России необходимо также создание соответствующей нормативной правовой базы, регламентирующей служебное поведение представителей органов государственной власти и управления, снижение уровня влияния государства на экономику (ликвидация чрезмерных распорядительных, разрешительных и т.п. функций), усиление влияния на общественные процессы институтов гражданского общества и др.

Теоретическая значимость определяется его направленностью на решение актуальных проблем институционализации лоббизма в России, который должен стать важным элементом в системе взаимодействия государства и гражданского общества и принять «цивилизованный» характер. Проведенное исследование систематизирует и развивает научные представления об институционализации лоббизма в современных российских условиях о целях, задачах и результатах этого процесса. Выводы и предложения, сделанные автором, также позволяют обогатить научно-методическую базу исследования общественных и государственных процессов в современных российских условиях. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшем изучении проблем современного российского общества, его модернизации и развития на демократических принципах.

Практическая значимость работы определяется тем, что полученные результаты могут быть использованы в дальнейшем изучении процесса институционализации лоббизма в России, применены для создания эффективной системы регулирования лоббистской деятельности и взаимодействия лоббистских структур с государственными органами власти и управления и органами местного самоуправления.

Результаты исследования могут быть использованы:

- при разработке концепций взаимодействия государства и гражданского общества, программ и планов их практической реализации, законодательства о регулировании лоббистской деятельности и т.п.;
- при переработке учебных программ для системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих работников по курсам «Государственное и муниципальное управление», «Социология управления», «Политология», «Экономическая социология», «Общественные связи и медиаполитика» и др.;
- в процессе консультирования работников органов государственного и муниципального управления.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях, научно-методических работах и учебных пособиях, журналах и научно-тематических сборниках, тезисах докладов и выступлений на конференциях и семинарах.

Результаты диссертационного исследования докладывались автором на ряде научно-практических конференций и семинаров по проблемам государственного управления в 2009–2012 годах в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Российской академии наук, на IV Всероссийском социологическом конгрессе (Москва, февраль, 2012 г.), на Международной научно-практической конференции «От кризиса к росту: стратегия инновационного развития» (Москва, декабрь, 2009 г.) и др. Основные положения и выводы исследования обсуждены и прошли апробацию на кафедре государственной службы и кадровой политики РАНХиГС, а также отражены в научных публикациях автора по исследуемой проблематике.

Структура диссертационной работы определяется ее целью, задачами, объектом, предметом, логикой социологического анализа исследуемых проблем и противоречий.

Работа состоит из введения, двух глав, 5 параграфов, заключения, списка литературы и источников, используемых в работе.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цели, задачи исследования, излагается теоретико-методологическая, источниковая и эмпирическая базы работы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования института лоббизма»** - на основе работ отечественных и зарубежных авторов рассмотрены теоретические основы и понятийно-категориальный аппарат исследования лоббизма как социального института, особенности его проявления в современном обществе, сформулированы основные методологические принципы и методические основания его исследования.

В первом параграфе – **«Лоббизм как социальный институт современного общества»** исследуется понятие лоббизма, раскрываются его со-

циально-институциональные особенности с различных научно-методологических позиций, а также определяется общая социальная потребность в институционализации лоббизма.

В последние два десятилетия в отечественной науке активизировался интерес к различным явлениям и процессам, ставшими результатом социальных (в широком смысле слова) трансформаций российского общества. Большинство из них связаны с демократизацией общественной жизни и переходу к рыночным отношениям в экономике, а также с изменениями в политической и государственно-управленческой сфере. Часть таких процессов и явлений стали для российского общества новшеством, не имевшим каких-либо значимых форм проявления в прежней истории; другая часть перешла из латентного состояния в открытое и стала быстро расширять свою социально-субъектную базу (например, предпринимательство); еще одна часть явлений и процессов, ранее проявлявшихся в других формах, начала обретать новые, современные институциональные черты и направленность в развитии. Именно к последней части вновь проявивших себя в современных российских условиях социальных явлений можно отнести лоббизм.

Автор анализирует различные точки зрения на определение института лоббизма, отражающие основные подходы к его анализу в современной российской практике, в том числе социально-политический подход (П.А. Толстых), социально-управленческий взгляд на лоббизм (В.Д. Граждан), конкретно-социологический подход к исследованию проблем лоббизма (К.О. Магомедов) и др. Это дает автору возможность обосновать необходимость изучения социальных сторон лоббизма, определить его в качестве социального института и выделить основные задачи его институционализации.

Рассматривая социальное содержание и значение лоббизма, автор подчеркивает, что современный лоббизм стал представлять собой специфическую систему социальных связей и отношений, в которую оказались интегрированы различные группы участников экономической деятельности, политического процесса, отдельные социальные группы (выделяемые, например, по профессиональному признаку, по социально-статусным характеристикам) и граждане. Выделилась и достаточно большая группа профессиональных лоббистов, которая стала активно самоорганизовываться и структурироваться. Все они являются носителями специфических интересов и потребностей, реализуемых в сфере лоббизма. Социальное содержание понятия «лоббизм» отражает разносторонность его участия в представлении и реализации интересов субъектов гражданского общества,

социальных групп и граждан, многообразие его связей с другими институтами государства и гражданского общества. В лоббизме различные институциональные (экономические, политические, социальные, культурные, духовные и т.д.) и социально-групповые интересы, потребности, нормы, функции находятся во взаимодействии с институтами государственной власти и управления.

Применение институционального подхода к исследованию лоббизма дает возможность выделить такие его компоненты, как: внешнюю социально-субъектную и внутреннюю социально-профессиональную среды лоббизма; социально-ценностную, нормативную правовую и моральную базы, социальные нормы и поведенческие стандарты лоббистской деятельности; основные требования к принципам, формам и методам социальных взаимодействий в сфере лоббизма, в том числе, этические принципы; объектную и инфраструктурную составляющую лоббистской деятельности по ее основным направлениям и видам; социально-организационную структуру и принципы регуляции лоббистской деятельности в наиболее значимых ее направлениях (например, в законодательных или исполнительных органах государственной власти) и др.

Социальные ценности лоббизма формируются на основе современных закономерностей общественного развития, выражают его основные характеристики, направленность, достигнутые и ожидаемые результаты. Они являются составной частью ценностей современного общества, интернализированы в ценностные системы и установки общественного, социально-группового и личностного сознания. Эти ценности являются источником целенаправленной социальной активности в сфере согласования интересов государственных и общественных институтов, определяют системность этого взаимодействия, формируют их этическую и социально-нормативную базу, порождают специфические социальные потребности и соответствующие им типы поведения в области лоббистских взаимодействий (которые, по существу, являются частью взаимодействий государства и гражданского общества).

Проявляясь на социально-профессиональном уровне, социальные ценности лоббизма выступают организующим ценностным ядром, основой лоббистской деятельности как вида социального и профессионального поведения. С этой точки зрения социальные ценности лоббизма носят предметный характер и создают социально-институциональную основу лоббистских взаимодействий, нацелены на закрепление в виде социально-профессиональных норм, традиций, этических кодексов и т.д. В структуре профессиональных отношений в сфере лоббизма эти ценности выступают

социальными нормативами, их влияние распространяется на всю социальную среду лоббистских взаимодействий, определяет их содержание, методы и процедуры.

Профессионально-деятельностная основа современного лоббизма формируется под воздействием общественных потребностей и ценностей в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, которые создают организационные условия для формирования структурных элементов лоббистской деятельности и соответствующей инфраструктуры (профессиональные объединения, ассоциации, союзы, такие, например, как РСПП).

Социальные функции института лоббизма в соответствии с его целями и задачами относятся к области социального регулирования деятельности и воспроизводства ценностных систем в сфере социальных взаимодействий на межличностном, социально-групповом и межинституциональном (государство — гражданское общество) уровнях. Для реализации своих функций институт лоббизма опирается на субъектно-социальные, организационные, социально-нормативные и информационные ресурсы общества, которые участвуют в обеспечении взаимодействий государства и гражданского общества и могут быть отнесены к специфической ресурсной основе лоббизма.

Автор формулирует следующее определение: *как социальный институт современного общества лоббизм представляет собой особый вид социальной практики в сфере согласования и реализации интересов государства, отдельных социальных групп, частных интересов граждан, имеющий устойчивые типы лоббистской деятельности и формы ее организации, собственную социально-субъектную среду, социально-ценностную основу, систему нормативных правовых и этических регуляторов. В качестве социального института лоббизм активно взаимодействует с различными институтами государства и гражданского общества и оказывает воздействие на состояние процессов социальных взаимодействий в различных сферах жизнедеятельности общества, а также на сферу государственного и муниципального управления.*

Для того, чтобы лоббизм начал в полном масштабе функционировать в качестве социального института современного общества, он должен пройти процесс институционализации, в ходе которого приобретаются устойчивость свойств и элементов структуры института.

Этапы институционализации лоббизма можно представить следующим образом: 1) возникновение в обществе потребности в данном виде де-

тельности; 2) создание различных условий (социально-экономических, политических, культурно-духовных и др.) для формирования института лоббизма; 3) определение целей функционирования и развития института лоббизма; 4) развитие первичных социальных норм, правил, традиций лоббизма, необходимых для закрепления его институциональных начал; 5) формирование организационных структур — лоббистских организаций в различных формах; 6) установление системы статусов и ролей в лоббистской деятельности, ее иерархической структуры; 7) дифференциация и специализация направлений и видов лоббизма; 8) окончательное формирование цивилизованных институциональных норм, правил, стандартов лоббистской деятельности и сведение их в нормативные правовые базы и этические императивы (кодекс этики лоббиста); 9) завершение формирования адекватной общественной потребности социально-субъектной среды лоббизма, интернализация и интериоризация лоббистским сообществом в целом и отдельными лоббистами норм, правил, стандартов цивилизованного лоббизма.

Автор подчеркивает, что большинство из перечисленных этапов институционализации российским лоббизмом пройдено, однако остается самое важное — переход на новый уровень организации и нормативной регуляции.

Во втором параграфе — **«Особенности институционализации лоббизма в России»** — исследуются характерные особенности российского лоббизма, дается общая оценка его состояния и степени институционализации.

Автор исходит из того, что лоббизм в России уже получил определенное развитие и формы проявления, стал заметной политической, экономической и социальной силой, поэтому его необходимо рассматривать разносторонне, с точки зрения его влияния на общество и государство, на гражданскую жизнь. Процессы, происходившие в России в последние 10 — 15 лет, свидетельствуют о том, что процесс демократизации государственного управления зависит не только от модернизации политической системы. В настоящее время все больше приходит понимание того факта, что непосредственное принятие законов и государственных решений должно осуществляться с учетом мнения граждан, политических и социальных групп, государственных органов и политических партий. Современное демократическое государство, должно гарантировать каждому конкретному индивиду, группе людей, институту возможность лоббирования своих интересов посредством прямого обращения в органы государственной власти с целью защиты своих интересов.

В результате демократических преобразований в России 90-х гг. XX века в экономической и социальной сферах открыто проявились частные интересы индивидов, и пришло осознание необходимости их защиты с помощью социальных институтов, и прежде всего, лоббизма. Это дало старт формированию и развитию российского института лоббизма, но в то же время внесло в этот процесс все недостатки, характерные для российского общества переходного периода, что в значительной мере негативно отразилось на имеющихся сегодня результатах. В первую очередь недостатки российской модели лоббирования проявились в ее нецивилизованной, с точки зрения западно-демократической практики, форме, что было обусловлено нецивилизованным процессом приватизации, породившим класс собственников, не обладающих чувством социальной ответственности; стремительным сокращением влияния государства на экономику при нерешенности основных проблем взаимоотношений между бизнесом и властью; деформацией ценностных ориентиров общества на обогащение любой ценой, оправдание любых его форм и методов, следствием чего не в последнюю очередь стало падение нравственности среди представителей бизнес-сообщества; сложившейся непрозрачной и скрытой практикой воздействия субъектов лоббизма с представителями органов власти.

Современный российский лоббизм не имеет многих институциональных черт цивилизованного лоббизма. Мнение российских ученых в этом отношении однозначно: для организации цивилизованной и эффективной с позиции как властных структур, так и бизнеса лоббистской деятельности важное значение имеет качество государственного регулирования. Слабость государственного регулирования относится к числу причин, провоцирующих живучесть нецивилизованного лоббизма.¹ Цивилизованный лоббизм, его организация предполагает наличие не только необходимых условий, но и субъектной, прежде всего, нормотворческой и регулятивной деятельности государства. То есть, должно быть цивилизованное взаимодействие субъектов лоббистского процесса — представителей заинтересованных групп и органов государственной власти и управления.

Автор отмечает, что формирование в России цивилизованного лоббизма — это важнейшая цель его институционального развития, но это процесс, зависящий от множества факторов и условий, которые еще необходимо создать. Поэтому только принятием «хорошего» закона о лоббизме, равно как этического кодекса лоббиста, эту проблему не решить,

¹ См.: Уколов В.Ф. Взаимодействие власти, бизнеса и общества. — М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2009. С. 521.

необходимо изменение общественного сознания; определение истинных, социально значимых ценностей лоббизма и их интернализация и в лоббистском сообществе, и в среде потенциальных объектов лоббирования. Законодательство о лоббизме может создать необходимые условия для активизации в процессах регулирования лоббистской деятельности этических принципов, норм, правил поведения и традиций. Но российское законодательство о лоббизме все еще находится в стадии разработки. Тем не менее, понимая неизбежность лоббирования, законодатели ищут формы его легализации.

Институционализация лоббизма, введение специального закона о лоббизме даст возможность, во-первых, сделать процесс лоббирования своих интересов различными организациями и корпоративными группами давления прозрачным и тем самым предотвратить расширение коррупции во власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений, придав процессу взаимодействия общества и власти организованный и законный характер. Во-вторых, институционализация лоббизма может создать современные механизмы, условия и возможности воздействия на власть различным группам, гражданам и их общественным организациями и объединениям. Это позволит восполнить пробел в регулировании взаимоотношений гражданского общества и власти и укрепить статус социального института лоббизма.

Во второй главе – **«Проблемы институционализации лоббизма в России и пути их решения»** – рассматриваются сложившиеся условия и факторы институционализации российского лоббизма, организация его деятельности в органах государственной власти и определяются основные пути решения накопившихся в этой области проблем.

В первом параграфе – **«Социологический анализ условий и факторов институционализации лоббизма в современных российских условиях»** – основное внимание уделяется оценкам различных сторон российского лоббизма, полученным в ходе социологических исследований.

Анализ направленности современных исследований лоббизма свидетельствует о том, что большая их часть ориентирована либо на политологические аспекты, либо на проблему взаимодействия экономики и власти. Гораздо реже исследования лоббизма в современной России носят общесоциальный характер и включают в себя более широкие аспекты, например, обращение к культурной или этической стороне феномена российского лоббизма, его институциональности в системе отношений государства и гражданского общества, в том числе, его проявлениям на уровне местного самоуправления.

Ряд условий и факторов институционализации лоббизма в России связан с проблемами, содержащимися в системе государственной власти. Так как объектом лоббирования чаще всего выступают властные структуры, деятельность которых обеспечивается государственной гражданской службой, то автор обращается к анализу проблем в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. При этом важным субъективным фактором формирования цивилизованных лоббистских отношений в современной России необходимо считать нравственное состояние корпуса государственно-управленческих работников. Однако результаты социологических исследований¹ показывают, что деятельность государственных служащих сегодня еще в малой степени регулируется нравственными институтами, вырабатывающими необходимые нормы служебной этики, традиции, моральные ограничения и т.п., и их необходимо развивать. Негативное отношение к лоббизму формируется во многом за счет того, что государственные служащие как объект лоббирования сами проявляют в лоббистских взаимодействиях негативные качества, среди которых, как наиболее присущих госчиновникам, участники исследования особо выделили использование служебного положения в личных корыстных целях — мнение 62,7% респондентов и 61,5% экспертов; оказание предпочтения отдельным гражданам, социальным группам и организациям — мнение 49,8% респондентов и 60,0% экспертов; недобросовестное исполнение своих обязанностей — мнение 42,8% респондентов и 45,6% экспертов.

В авторском исследовании 2010 г.² и экспертном опросе 2012 г.³ участникам было предложено высказать свое мнение о том, что такое российский лоббизм. Сравнение распределения мнений участников двух исследований показывает, что независимо от позиций, с которых производились оценки, выделяется их общий негативный компонент: современный российский лоббизм представляется явлением, связанным с коррупцией и слиянием интересов власти и бизнеса. Характерно, что очень мало участников первого и второго исследования отождествили лоббизм с каналом прямого воздействия общества на власть с институтом цивилизованного взаимодействия власти и бизнеса. Это можно расценить как очень низкий уровень «цивилизованности» российского лоббизма, его слабую интеграцию в гражданское общество и практически полное отсутствие признаков институционализации.

¹ Индекс ДНПГС-09.

² Индекс ПРИЛ-10.

³ Индекс МП ГГС-12.

Авторское исследование показало, что современный российский лоббизм пока практически не связан с процессами развития гражданского общества, существует вне его интересов и не выражает их. Собственно, такое положение характерно для лоббизма, выражающего и обслуживающего корпоративные и олигархические интересы, часто – в ущерб интересам общества и граждан. Это показывает, что в России лоббизм стал проявлением не общественной, в широком смысле слова, потребности в согласовании интересов общества и власти, а в узком своем проявлении – выражении частного интереса замкнутого круга заинтересованных групп, в большей степени представляющих крупный финансовый и промышленный капитал. Все это говорит о том, что в современной России и лоббизм пока далек от основного русла процессов развития гражданского общества, и гражданское общество пока не получило необходимого институционального развития для того, чтобы удерживать лоббизм в «цивилизованных» нормах.

Данные социологических исследований показывают, что сегодня российский лоббизм не представляет собой общественно значимого институционального образования, что вызывает к нему отрицательное отношение. Но, в свою очередь, и гражданское общество, интересы которого должен выражать лоббизм в его цивилизованном виде, еще не может, в силу собственной институциональной незавершенности, создать для развития лоббизма необходимые условия.

Автором также приводится анализ данных социологического исследования по проблемам местного самоуправления¹, где также рассматривались вопросы лоббизма применительно к его проявлению на местном уровне. Это исследование показало, что современный лоббизм на муниципальном уровне, как и в России в целом, также воспринимается в большей степени как вид коррупционных связей и форма слияния интересов власти и бизнеса. Меньшая часть экспертов считает лоббизм каналом прямого воздействия местного сообщества на муниципальные органы власти и возможностью выражения гражданами своих интересов. Это говорит о замкнутости лоббизма на представление очень узких частных или групповых интересов на местном уровне и его отстраненности от интересов местного сообщества.

Во втором параграфе – «Проблемы лоббистской деятельности в органах государственной власти Российской Федерации на современном этапе» – рассматриваются различные стороны организации лоббизма в высших эшелонах власти.

¹ Индекс АПФР МС-11.

Автор отмечает, что несмотря на то, что в настоящее время просматриваются определенные результаты самоорганизации в сфере лоббизма и появляются устойчивые связи и структуры, предоставляющие лобби-услуги или услуги в области GR (government relations — связи с государственными структурами для решения различных вопросов, что в какой-то мере соотносится и с лоббированием интересов), уровень организации лоббизма в России пока невысок. Как показывают результаты проведенного автором социологического исследования¹, лоббизм более распространен в законодательных (48,3% мнений экспертов) и исполнительных (32,8%) органах власти. Среди объектов лоббирования, которые сегодня наиболее привлекательны для заинтересованных групп на федеральном уровне, участники исследования назвали Государственную Думу (75,0% участников исследования), отдельные министерства и ведомства (42,3%), Администрацию Президента Российской Федерации (34,6%). Это показывает, что субъекты российского лобби ориентированы на те государственные органы, где подготавливаются и принимаются государственные решения и те, где происходит распределение государственных средств (материальных и финансовых). При этом активность лоббистской деятельности, при достаточно высоком ее общем проявлении, нарастает в зависимости от уровня власти.

Наиболее массово на всех уровнях власти лоббируются экономические интересы различных субъектов, которых представляют лоббистские группы. По мнению участников исследования, лоббистские группы чаще всего представляют экономические интересы крупного финансового капитала (мнение 74,5% экспертов), крупных промышленных кругов (52,9%), зарубежных финансовых и промышленных кругов (37,3%) и «естественных» монополий (31,4%). То, что российские лоббисты представляют интересы среднего бизнеса, считают всего 19,4% экспертов, малого бизнеса — 3,9%, а населения России — 1,9%. Мнения участников исследования подтверждают не только тот факт, что лоббирование экономических интересов — дело дорогое и необходимо для этого иметь достаточное количество ресурсов, что под силу только крупным участникам, но и то, что средний и малый бизнес еще недостаточно организован, чтобы консолидированно выражать свои интересы.

Автор подчеркивает, что ситуация с порядком ведения лоббистской деятельности в органах государственной власти (точнее — на всех уровнях власти, включая местное самоуправление) остается далека от цивилизованного идеала. Соответственно этому, формирование подходов к ведению

¹ Индекс ПРИЛ-10.

лоббистской деятельности полностью зависит от личностных или групповых позиций лоббистов. Поэтому нередко лоббизм в органах государственной власти переходит черту коррупции. Только в последние годы, после активизации деятельности по противодействию коррупции, вводятся достаточно жесткие меры, позволяющие, в том числе, ограничивать противозаконные методы воздействия в процессе лоббирования. Это отражено, например, в Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы (утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года N 297), где уточняются в еще более жесткой форме требования к антикоррупционному поведению лиц, замещающих государственные должности (включая высшие, относящиеся к ведению Президента Российской Федерации) и должности государственной службы, которые направлены, в том числе, и на упорядочение их участия в лоббистском процессе в качестве субъектной стороны.

В диссертации подчеркивается, что развитие российской государственности и институтов гражданского общества требует, в ряду прочих условий и факторов, наличие цивилизованной системы лоббизма в органах государственной власти, которая обеспечит возможность широкого диалога власти и общества, согласования интересов государства и заинтересованных групп в структуре гражданского общества без ущерба для общественных интересов.

В третьем параграфе – **«Пути решения проблем институционализации лоббизма в Российской Федерации»** – дается обоснование основным направлениям и методам развития российского лоббизма и его перехода в цивилизованную форму.

Диссертант считает, что российскому лоббизму необходимо иметь достаточно высокий уровень институционального развития, так как он по своим социальным основаниям относится к инструментам взаимодействия гражданского общества и государства. Поэтому лоббистская деятельность должна быть соответствующим образом организована, структурирована, содержать в себе элементы самоконтроля, ориентирована на цивилизованные (в современном понимании) формы развития.

Это определяет первоочередность и важность институционального фактора в лоббистской деятельности, который должен в своей структуре иметь социально-субъектную составляющую в виде сформированной в общественном сознании потребности в лоббистской деятельности и интегрированных участниками лоббистского процесса, его субъектами и объектами, ценностей современного цивилизованного лоббизма. При этом необходимость потребности в лоббистской деятельности как фактор ее

осуществления определяется тем, что лоббизм в современном обществе представляет собой целостную стратегию представительства групповых интересов в органах государственной власти, которая реализуется только тогда, когда сами группы интересов имеют достаточное институциональное развитие.

Одна из самых больших проблем, которые необходимо решить в рамках институционализации лоббизма связана с тем, что в России пока нельзя говорить о системе организованных интересов в том смысле, который придают этому понятию западные исследователи, так как институты гражданского общества находятся еще в процессе формирования, в том числе и структуры бизнес-сообщества, призванные выражать его интересы. В России должна сформироваться система организованных групп интересов как фактор институционализации лоббистской деятельности, что также требует соответствующего стимулирующего воздействия со стороны государства и гражданского общества.

Автор подчеркивает, что большим шагом по легитимизации и институционализации лоббизма в России стало внесение в официальный государственный документ, Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы, положения о формировании в нашей стране института лоббизма. Этот документ обязывает государственные органы организовать обсуждения с представителями различных социальных групп по вопросам формирования в Российской Федерации института лоббизма и по их результатам и с учетом опыта других государств, а также рекомендаций международных организаций внести до 1 декабря 2012 года конкретные предложения по формированию института лоббизма в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Необходимо отметить, что большую помощь в поиске оптимальных путей институционализации российского лоббизма могут оказать социологические исследования в этой области. Так, среди основных причин, в большей степени мешающих российскому лоббизму стать цивилизованным, участники авторского исследования¹ определили (в % от количества опрошенных): нежелание представителей крупного финансово-промышленного капитала выводить свои интересы из «тени» — 43,1%; отсутствие правовой основы лоббистской деятельности — 41,2%; несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей служебное поведение представителей государственной власти и управления — 35,3%; консолидированное противодействие коррумпированной части российских

¹ Индекс ПРИЛ-10

чиновников — 33,3%; слабое развитие и влияние на общественные процессы институтов гражданского общества — 31,4%.

Мнения участников исследования определенно указывают на то, что сегодня для изменения положения в сфере лоббизма необходима, прежде всего, политическая воля российского руководства в создании правовых основ цивилизованного, открытого лоббизма, регулируемого как институтами государства, так и институтами гражданского общества, а также создание более благоприятных и равных условий для всех участников экономических отношений, а не только крупного бизнеса. Целенаправленное и последовательное решение проблем институционализации лоббизма, а также запрещение незаконного воздействия со стороны заинтересованных групп на государственные и общественные институты, может способствовать строительству правового государства и гражданского общества, а следовательно, и стабилизации политического и государственно-управленческого процесса в современной России.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные теоретические выводы, предложены рекомендации по развитию процессов институционализации лоббизма в России.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

В изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Магомедов К.О., Крамченков С.И. Лоббизм на уровне местного самоуправления: опыт социологического анализа // Среднерусский вестник общественных наук. № 2. 2012. — 0,5 п.л.
2. Крамченков С.И. Современный российский лоббизм: опыт социологического исследования // Государственная служба. № 1. 2012. — 0,5 п.л.
3. Крамченков С.И. Проблемы институционализации лоббизма как формы взаимодействия общества и органов государственной власти в современной России // Этносоциум. № 9. 2011. — 0,6 п.л.

В других изданиях:

1. Крамченков С.И. Институционализация лоббизма как средство обеспечения антикоррупционной безопасности взаимодействий бизнеса и власти в современной России // Кадровая политика и кадровая безопасность в России/ Под ред. А.И. Турчинова – М.: МАКС Пресс, 2011 – 0,4 п.л.

2. Крамченков С.И. Инновационная направленность в формировании современного российского лоббизма // От кризиса к росту: стратегии инновационного развития: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 9. Часть 1. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,3 п.л.
3. Крамченков С.И. Современный российский лоббизм как субъект взаимодействия с органами государственной власти // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов/ Под ред. К.О. Магомедова. – М.: МАКС Пресс, 2010. – Выпуск 7. – 0,4 п.л.
4. Крамченков С.И. Лоббизм в органах государственной власти в современной России// Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов/ Под ред. К.О. Магомедова. – М.: МАКС Пресс, 2009. – Выпуск 6. – 0,4 п.л.
5. Крамченков С.И. Российский лоббизм в системе отношений государства и гражданского общества // Материала IV Всероссийского социологического конгресса. Москва, 2012. – 0,2 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

КРАМЧЕНКОВА Сергея Ивановича

Тема диссертационного исследования:

**«ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛОББИЗМА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(социологический анализ)»**

Научный руководитель:
МАГОМЕДОВ Керем Османович
доктор социологических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета:
Крамченков Сергей Иванович

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Подписано в печать: 24.09.2012
Объем: 1,0 п.л.
Тираж: 100 экз. Заказ № 633
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru