

На правах рукописи

Иванов Валерий Викторович

**ОСОБЕННОСТИ ЛОББИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБОРОННЫХ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ КОМПЛЕКСОВ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ
МОДЕРНИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва, 2005



2006-4
8182

На правах рукописи

Иванов Валерий Викторович

**ОСОБЕННОСТИ ЛОББИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБОРОННЫХ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ КОМПЛЕКСОВ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ
МОДЕРНИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва, 2005

Диссертация выполнена на кафедре философии и политологии Академии труда и социальных отношений.

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор Сулакшин Степан Степанович

Официальные оппоненты:

- доктор политических наук, доктор философских наук Модестов Сергей Александрович
- доктор политических наук Лапина Наталья Юрьевна

Ведущая организация – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Защита состоится _____ 2005 г. в _____ часов на заседании диссертационного совета Д 602.001.01 в Академии труда и социальных отношений по адресу: 119454.г.Москва, ул.Лобачевского, д.90, ауд.222.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Академии труда и социальных отношений.

Автореферат разослан _____ 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент



А.А.Деревянченко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования: С начала 1990-х годов, в условиях политической модернизации российского общества идет сложный процесс преодоления не оправдавшего себя в ряде сфер жизни наследия, решается задача установления иного типа политического, социально-экономического и социокультурного развития.

В этой связи с особой остротой встает вопрос об отношениях между государством и обществом, о характере и динамике этих отношений в политических процессах, имеющих ключевое значение, в том числе для обеспечения национальной безопасности страны. Особое значение при этом имеют процессы в ядерном оружейном комплексе Российской Федерации (далее - ЯОК РФ), поскольку ядерное оружие как важнейшая составляющая системы стратегических вооружений страны, очевидно, остается решающим фактором государственной оборонной политики России.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации¹, в ведении государства находятся «...федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, оборона и безопасность; оборонное производство...», именно поэтому исторически важнейшие стратегические ядерные производства (объекты)², деятельность которых направлена на решение проблем обеспечения национальной безопасности, располагались на закрытой территории в особых научно-технических оборонных комплексах, которые включали в себя не только указанные производственные объекты, но и собственно инфраструктуру, жилищный фонд, объекты социально-культурного назначения. Таким образом, данные объекты обладали всеми признаками отдельного населенного пункта, однако отличались особой важностью предприятий и вытекающим из этого особым режимом обеспечения безопасности на данной территории, специфическими политическими обстоятельствами своей жизнедеятельности, заключающимися в ог-

¹ Конституция Российской Федерации Принята всенародным голосованием 12.12.1993 //Российская газета-1993 -25.12. №237.

² По терминологии, восходящей к сталинским временам



раничении гражданских прав и свобод, неразвитости ряда политических институтов.

Закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО) представляют собой особые федеральные оборонные социально-экономические комплексы (далее – ФОСЭК). В них приходится решать как задачи, связанные с функционированием базового предприятия, так и характерные для населенного пункта. Но в обоих случаях повышенный уровень обеспечения безопасности ведет к ограничениям политических прав и свобод граждан, к специфическим политическим и гуманитарным проблемам.

Правовой статус «закрытых объектов» определен Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» только в 1992 году. Тогда впервые в новейшей истории страны было сделано легитимным существование особо значимых объектов ЯОК РФ, по роду деятельности которых были созданы ЗАТО, определены принципы и порядок взаимоотношений государства не только с градообразующими предприятиями, но и с гражданами, проживающими на территории ЗАТО. Причем между гражданами (обособленным в их лице социумом) и основным производством существует перманентный конфликт интересов. Его суть заключена в гипертрофированной подчиненности интересов граждан и групп общегосударственному «оборонному» интересу.

Урегулировать проблемы в данной области способно только государство. В этой ситуации лоббизм¹ представляет собой важный механизм принятия взвешенных государственных решений, которые в условиях системных общественно-политических перемен в России могут, с одной стороны, в полной мере обеспечить эффективное решение проблем обеспечения национальной безопасности, основой которой в части ядерного сдерживания и паритета является деятельность ФОСЭК, а с другой - учесть интересы людей, проживающих в ЗАТО.

В советские времена лоббизм, объявляемый политически «чуждым» явлением, тем не менее реально существовал, правда, в своеобразных административных

¹ В данном контексте под лоббизмом (в широком смысле) автор понимает политические усилия по реализации чужих-то интересов во властных решениях

формах. Все отрасли представляли и защищали свои «специфические» интересы в государственных структурах и институтах. Не был исключением и ЯОК РФ.

В любом случае форма проявления такого лоббизма носила «классический» характер, когда специфические интересы хозяйствующего субъекта идентифицировались на уровне органов государственной власти, правомочных и ответственных принимать соответствующие адекватные их (предприятий) интересам решения. Важно, что социальная и гражданская проблематика живущих в ЗАТО граждан полностью подчинялась производственной, ситуация была практически военизирована.

Специфика современного лоббизма в отношении деятельности и субъектов такой деятельности в ЯОК РФ, особенно в период 1991-1999 гг., существенно изменилась и определяется целым рядом особенностей.

Во-первых, в период, когда отсутствовали четкие цели государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, отдельные части государственного механизма, каковым по сути является и ЯОК РФ, остались предоставленными сами себе, оказались в отрыве от реальных прав и полномочий на принятие необходимых политических решений.

Во-вторых, в президентских, правительственных и парламентских структурах исчезло влиятельное и компетентное «ядерное лобби», способное к активному формированию реальных представлений о подлинной научно-технической перспективе, экономических и социальных преимуществах ядерных технологий, их связи с внешнеполитическим потенциалом России.

В-третьих, действующая практика, по сути, исключает участие представителей федеральных органов исполнительной власти в лоббировании интересов федерально-значимых отраслей в структурах Федерального собрания РФ, оставляя эту прерогативу непосредственно за Правительством РФ. Это, в свою очередь, привело к тому, что у предприятий ЯОК РФ и жителей ЗАТО появились проблемы не только с идентификацией и артикуляцией своих специфических интересов, но и с самой возможностью их трансляции и инициализации даже на уровне федерального органа исполнительной власти, в ведении которого они находятся.

В-четвертых, принятие в 1993 году новой Конституции РФ, развитие и совершенствование законодательства по вопросам местного самоуправления¹ принципиально изменили принципы организации и функционирования системы управления ФОСЭК, в первую очередь, в части распределения полномочий и ответственности руководства базовых предприятий, органов местного самоуправления «закрытых городов» и органов государственной власти субъектов РФ

В-пятых, ухудшение экономической, экологической и социально-психологической обстановки в целом ряде регионов страны и отсутствие нормативно-правовой базы в сфере ЯОК РФ негативно повлияло на внешнеполитический статус российского государства.

В-шестых, экономический курс государства привел к появлению на территории ФОСЭК достаточно многочисленного и активного негосударственного рыночного сектора хозяйствующих субъектов, имеющего свои специфические групповые интересы, не всегда совпадающие с национально-государственными

В этой связи представляется закономерным, что в условиях системных общественно-политических перемен в России далеко еще не упорядоченные процессы реформирования ЯОК РФ сопровождаются активной лоббистской деятельностью всех субъектов, осуществляющих свою деятельность в данной сфере отношений

Необходимо изучение сферы отношений, связанных с созданием и функционированием институтов, институциональной инфраструктуры, особенностью процедур и механизмов лоббирования интересов ФОСЭК, являющихся важным элементом системы взаимодействия общества и власти при обеспечении национальной безопасности, что, в свою очередь, и предопределяет актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности проблемы. Многоплановость исследования, а также сочетание концептуально-теоретических и эмпирических подходов обусловили большое тематическое и жанровое разнообразие источников и лите-

¹ Здесь в первую очередь необходимо отметить Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

ратуры по изучению лоббизма, в том числе проблем становления и развития института лоббизма в России.

В первую очередь необходимо выделить зарубежных ученых, теоретические работы которых внесли наиболее существенный вклад в рассматриваемую проблематику: А.Бентли, Д.Трумэн, У.Алеман, Г.Алмонд, М.Дюверже, М.Олсон, Г.Джордан, Ж.Блондель и др.¹

Среди работ российских ученых, опубликованных до середины 1990-х годов, необходимо выделить работы Н.Г.Зяблук, В.Г.Белова, К.С.Вяткина, В.В. Смирнова, В.В.Песчанского и др., которые были посвящены, в основном, исследованиям зарубежного опыта, в первую очередь лоббизма в США и Германии².

Во второй половине 90-х годов усиливается внимание к теме лоббизма со стороны российских ученых. Это прежде всего научные работы С.П.Перегудова, И.С.Семененко, С.А.Зубкова, А.И.Кравченко, А.П.Любимов, С.С.Сулакшина³, посвященные исследованию феномена лоббизма в России, а также работы К.С.Гаджиева, В.А.Лепехина, А.В.Малько, Г.В.Голосова и др.⁴, исследующие системы представительства организованных интересов во власти. В какой-то мере это было инициировано процессом бурного обсуждения необходимости и целесообразности принятия законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»⁵.

¹ Bentley A. The Process of Government. A Study of Social Pressures -Cambridge Belknap Press, 1967; Truman D. The Governmental Process -New York, 1951; Alemann Ulrich von //Webels, Bernhard (Hrsg.) Verbaende in vergleichender Perspektive -Berlin,1997; Almond G.A. Discipline Divided. Introducing Political Science -London, Newbury Park, New Delhi, 1990; Duverger M. Party Politics and Pressure Groups -NY 1972; Дюверже М. Однопартийность // Политика -1990 -№7; Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups -Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1965; Джордан Г. Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых ограничениях? // МЭИМО -№1 -1997; Блондель Ж. Политическое лидерство. Путь с всеобъемлющему анализу -М. РАУ, 1992.-135с.

² Зяблук Н.Г. США. Лоббизм и политика. М. Мысль,1976; Зяблук Н.Г. Практика лоббистской деятельности в США - М. 1994; Белов В., Вяткин К. Лоббистская деятельность в ФРГ // Бизнес и политика -1995 -№ 4., Смирнов В.В., Зотов С.В. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Государство и право -1996 -№ 1, Песчанский В.В. Опыт британских пред-юнионов//Литературные исследования -1992 -№4.

³ Перегудов С.П., Семененко И.С. Лоббизм в политической системе России //Мировая экономика и международные отношения -1996 -№9, Кравченко А.И. Лоббизм в России //Социологические исследования -1996 -№ 3, Зубков С.А. Лоббизм в политике менеджмента // Социально-политический журнал -1996 -№ 5, Любимов А.П. Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право -1999 -№7, Сулакшин С.С. Практика промышленного лоббизма.-М., ФРИЦ, 2001.

⁴ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку -М. Международные отношения,1997; Лепехин В. Лоббизм -М. IQ-фонд, 1995; Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования//Политические исследования -1998 -№4; Малько А.В. Лоббизм//Общественные науки и современность -1995 -№4, Голосов Г.В. Сравнительная политология -Новосибирск,1995.

⁵ Лепехин В.А. Лоббизм (Анализ деятельности лоббистских групп в контексте общеполитической ситуации в России. Проблемы законодательного регулирования лоббизма. Проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти») - М. Российский юридический издательский дом, 1995.

Во второй половине 1990-х годов начинают появляться диссертационные исследования лоббизма, в числе которых в первую очередь, по мнению автора, необходимо отметить работы С.В.Зотова, А.Ф.Нагайчука, Т.З.Тенова, Т.И.Виноградовой, Д.О.Торхова, Н.Б.Иванова, А.П.Любимова, Л.Е.Ильичевой, А.А.Романовой и др¹.

Практика лоббизма показывает: незначительный спрос на него большей части общества вызван тем, что социальные группы в массе своей пока не осознали единства интересов, а потому не имеют отработанных механизмов их защиты и продвижения. На этом фоне бизнес как наиболее экономически активная часть общества более других заинтересован в лоббировании. Интересные материалы и выводы о представительстве интересов бизнеса и о конкретных направлениях деятельности организованного бизнеса содержатся в ряде работ Л.Е.Ильичевой, В.Губернаторова, С.П.Перегудова, Н.Ю.Лапиной, А.И.Кравченко, М.С.Савина, С.В.Цакунова, В.Даниленко, исследованиях, опубликованных в 1995-1997 гг. Центром политических технологий.²

Опыт деятельности волонтерских организаций и представительства различных «социальных» интересов, целевые движения (экологи, потребители) также оказались в поле зрения преимущественно российских исследователей. Работы

¹ Зотов С.В. Лоббизм как институт политического представительства интересов в современной России. Дисс. канд. полит. наук - М., 1997; Нагайчук А.Ф. Политический лоббизм: понятия, механизмы, роль заинтересованных групп. Дисс. канд. социол. наук - Кемерово, 1999; Тенев Т.З. Лоббизм как политико-правовой институт. Дисс. канд. юрид. наук - Рн/Д, 2001; Виноградова Т.И. Лоббирование в процессе принятия политических решений. Дисс. канд. полит. наук - СПб., 1999; Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте (на опыте Государственной Думы ФС РФ и немецкого Бундестага). Дисс. канд. полит. наук - М., 2001; Романова А.А. Лоббизм в политической системе России: структурно-функциональный анализ. Дисс. канд. полит. наук - Новгород, ННГУ, 2003; Иванов Н.Б. Современные тенденции развития лоббизма в США. Дисс. канд. полит. наук - М., 1999; Любимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе. Дисс. докт. юрид. наук - М. МГЮА, 2002; Ильичева Л.Е. Институционализация лоббизма в политических процессах современной России: становление, приоритеты развития. Дисс. докт. полит. наук - М.: РАГС, 2002.

² Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. - М.: Мысль, 2000; Региональные элиты в постсоветской России: особенности политического участия // Континент - 1995 - №6; Зудин А.Ю. Россия: бизнес и политика // Мировая экономика и международные отношения - 1996 - №3, 4, 5; Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство - М., 2000; Кравченко А.И. Лоббизм в России // Социологические исследования - 1996 - №4; Лоббизм в России // Безопасность - 1995 - №5, 6; Губернаторов В. Формирование корпоративных предпринимательских интересов и проблемы предпринимательского лоббизма в органах власти // Становление институтов гражданского общества России и международный опыт - М. Изд-во Российского независимого института социальных и национальных проблем, 1995; Система представительства Российского бизнеса: формы коллективного взаимодействия - М.: Центр политических технологий, 1997; Лелекин В.А. Общественно-политические процессы в среде предпринимателей. - М.: Экспертный совет Крутого стола бизнеса России, 1994; Цакунов С.В. Предприниматели и исполнительная власть: сотрудничество или противостояние // Обновление России: трудный поиск решений - М., 1992 - Вып. 1; Лапина Н.Ю. Предприниматели в политическом пространстве // Мировая экономика и международные отношения - 1993 - №6; Лапина Н.Ю. Региональные элиты в России - М.: ИНИОН, 1997; Савин М.С. Бизнес и политика: проблемы взаимодействия // Бизнес и политика - 1995 - №33; Даниленко В. Пускай ли бизнес в политику // Бизнес и политика - 1994 - №31; Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России // Под ред. Я.Ш. Папиз - М.: Центр политических технологий, 1997.

И.Е.Городецкой¹ и О.Н.Яницкого² исследуют целевые группы интересов, что в известной мере позволяет сделать вывод о появлении в России ростков гражданского общества.

Важнейшие аспекты отношений групп интересов и российского государства, а также отражающие эти отношения теоретические и концептуальные построения мировой (в том числе отечественной) политологии анализируются в работе С.П.Перегудова, Н.Ю.Лапиной, И.С.Семененко³.

Одним из важных способов получения сведений и информации, необходимых для проведения анализа исследуемых процессов и отношений, является большое количество материалов, публикуемых российской прессой⁴.

Однако при всех несомненных достоинствах этих работ необходимо признать, что политические институты и процессы, в которых воплощается становление и развитие лоббизма в сегодняшнем переходном российском обществе, пока еще исследованы недостаточно. Это вполне объяснимо, поскольку соответствующая институциональная система еще только начинает складываться. При этом важно отметить, что вышеперечисленные работы исследуют проблемы «классического» лоббизма. В этом случае специфические частные интересы хозяйствующих субъектов, бизнеса, политических организаций и т.д. идентифицируются на уровне органов государственной власти (как исполнительной, так и представительной ее ветвей), правомочных и ответственных принимать политико-управленческие решения, адекватные интересам вышеперечисленных групп.

В то же время научные исследования создания и функционирования институтов, процедур и механизмов лоббирования интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере национальной безопасности страны, т.е. государственных интересов, лоббируемых в органах государственной же власти, практически отсутствуют. Не является исключением и сфера отношений, свя-

¹ Городецкая И.Е. Движение потребителей в России // Мировая экономика и международные отношения -1995 -№ 10

² Яницкий О.Н. Экологическое движение в России - Критический анализ - М., Институт социологии РАН, 1996, Яницкий О.Н. Экологическая политика как сетевой процесс // Политические исследования - 2002.-№ 2

³ Перегулов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство -М., 2000

⁴ Например: Лоббизм – это добро или зло? //Российская Федерация сегодня -2001 -№5, Российский лоббизм: трудные поиски индивидуальной модели//Российская газета -2003 -8 января, В Рагулаев Лоббизм по – российский//Независимая газета - 1999 -18 марта; С.Лолыева. Антология лоббизма// Время новостей -2002.-11 февраля.

занная с осуществлением деятельности в области ядерного оружия, субъектами которой являются вышеназванные ФОСЭК.

В определенной степени это объясняется тем, что сама проблематика ЗАТО в общегуманитарном, политическом и социально-экономическом смысле обозначилась только в начале 1990-х годов, после вступления в силу вышеупомянутого Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». В многих научных работах, в частности диссертационных исследованиях И.А.Весницкого, С.Г.Макеенко, В.И.Лимаренко, Г.А.Реута¹, в публикациях в СМИ и в интернете по проблематике ЗАТО² основное внимание уделяется исключительно их экономическим и социальным проблемам, истории создания конкретных ЗАТО, проблемам конверсии градообразующих предприятий.

Актуальность и объективная значимость определили выбор темы, цели и задач данной работы.

Объектом исследования являются политические институты и процессы в сфере интересов и отношений федеральных оборонных социально-экономических комплексов (ФОСЭК), основной социально-производственной инфраструктуры ядерного оружейного комплекса РФ (ЯОК РФ) с органами государственной власти Российской Федерации.

Предметом исследования являются закономерности функционирования институтов, институциональной инфраструктуры и особенности процедур и механизмов лоббирования интересов федеральных оборонных социально-экономических комплексов в условиях российской модернизации

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа особенностей и характеристик становления, практики применения и перспектив развития лоббирования федеральных оборонных социально-

¹ Весницкий И.А. Использование свободных экономических зон для управления экономическим ростом предприятий (на примере инвестиционной зоны г.Саров) Дисс. канд. экон. наук. - Нижний Новгород, 2000, Макеенко С.Г. Регулирование социально-экономического развития закрытых-административно-территориальных образований в условиях конверсии (на примере ЗАТО Мурманской области) Дисс. канд. экон. наук. - Апатиты, 2000, Лимаренко В.И. Формирование и развитие муниципальной системы управления ипотечным жилищным кредитованием в условиях переходной экономики Дисс. докт. экон. наук. - М., 2000, Реут Г.А. Становление и развитие г.Железногорск (Красноярск-26) - закрытого административно-территориального образования атомной промышленности (1950 - 1991 гг.) Дисс. канд. ист. наук. -Новосибирск, НГУ, 2002

² В ЗАТО мы делаем ракеты //http://www.7days.ru/w3s.nsf/Archive/2000_4_1.html, Ю.Тихонова,А.Земцов Засекреченный рай Лыготы "закрытых городов" достались олигархам//Время Новостей.-2001.-4 апреля.-№59., "ЮКОСу" запретили распоряжаться своим имуществом //http://www.lenta.ru/ 16.04.2004, Оффшоры России //http://www.gran.ru 6/3/2001, Г.Лалло П.Полян, Закрытые города //www.ovsein.com/

экономических комплексов (на примере ЗАТО) определить систему цивилизованного лоббизма основной социально-производственной инфраструктуры ядерного оружейного комплекса РФ.

Исходя из указанного целеполагания в настоящей работе автор ставил перед собой следующие задачи:

- проанализировать сущностные характеристики лоббизма, его определения, цели и основные функции, ввести и обосновать применительно к проводимым исследованиям понятие «внутригосударственный лоббизм»;

- определить и проанализировать специфический интерес в качестве движущей силы лоббизма, типологию групп интересов и групп давления, их особенно-сти применительно к субъектам деятельности в ЯОК РФ;

- определить политическую субъектность ЯОК РФ как неотъемлемой части военно-промышленного комплекса в политической системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в новых условиях;

- рассмотреть институциональные основы политических механизмов «закрытых городов» на этапе создания ЯОК РФ и динамики развития их производственной, гражданской и общественной компонент в условиях ограничения прав и свобод граждан;

- проанализировать трансформацию структуры управления и политических приоритетов развития ЯОК РФ и «закрытых городов» в условиях российской модернизации;

- рассмотреть процессы формирования интересов ФОСЭК;

- определить объекты, проанализировать особенности и перспективы «внутригосударственного лоббирования» интересов ФОСЭК.

Теоретико-методологическая база исследования. Методология, использованная в диссертации, включает анализ, синтез и прогнозирование, системный, исторический, сравнительный, нормативно-ценностный и институциональный методы научного познания. Исследование опирается также на анализ нормативно-правовых и других официальных актов, которые регламентируют организацию и деятельность в данной сфере.

Эмпирическую базу исследований составляют собранные непосредственно автором и почерпнутые из различных информационных источников конкретные материалы и фактические данные, касающиеся функционирования ЗАТО, градообразующих предприятий, общественно-политической и социально-экономической обстановки в ЗАТО.

В диссертационной работе также использован личный опыт работы автора в авторских коллективах по разработке законодательных и нормативно-правовых актов, имеющих непосредственное отношение к проблемам устойчивого функционирования и развития ЯОК РФ в целом, ЗАТО, а также градообразующих предприятий, по роду деятельности которых были созданы ЗАТО, к реальным процедурам лоббирования ЗАТО в 1990-2004 гг.

Научная новизна настоящей работы заключается в следующем:

- осуществлена одна из первых попыток политологического (включая конституционно-правовой, междисциплинарный и комплексный) анализа политического процесса становления и развития института лоббирования федеральных оборонных социально-экономических комплексов;
- введено понятие «внутригосударственного лоббизма», определенного как «лоббирование государственными структурами государственных интересов в органах государственной власти»;
- определены и проанализированы особенности интересов субъектов деятельности в ЗАТО, выделены конкретные политические, экономические, технологические и социальные факторы, которые необходимо учитывать при анализе перспектив их функционирования и развития;
- обоснована политическая необходимость институционализации статуса «закрытых городов», образующих федеральные оборонные социально-экономические комплексы;
- определены система и механизмы формирования и реализации «внутригосударственного лоббизма» федеральных оборонных социально-экономических комплексов своих интересов в органах государственной власти на различных этапах реформ с 1990-х годов по настоящее время.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Специфичность интересов и положения в политической системе субъектов деятельности и отношений в ядерном оружейном комплексе РФ (ЯОК РФ) приводит к необходимости введения в теорию и практику лоббистской деятельности понятия «внутригосударственный лоббизм».

2. Трансформация политических условий системы управления и приоритетов развития ядерного оружейного комплекса РФ, институционализация статуса «закрытых городов» приводят к формированию различных групп интересов в федеральных оборонных социально-экономических комплексах. Деятельность этих групп по лоббированию своих интересов происходит в условиях неопределенности позиции государственной власти по вопросу целесообразности сохранения и, соответственно, необходимости разработки стратегии развития как предприятий ядерного оружейного комплекса РФ, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), так и самих ЗАТО с их социальной инфраструктурой.

3. Перспективы развития «внутригосударственного лоббизма» в отношении интересов федеральных оборонных социально-экономических комплексов определяются эволюцией политической позиции органов государственной власти по вопросу необходимости и целесообразности их существования в обозримом будущем.

4. Развитие института «внутригосударственного лоббирования» интересов федеральных оборонных социально-экономических комплексов является объективной необходимостью, одним из основных элементов системы взаимодействия общества и власти, направленным на обеспечение национальной безопасности и поддержку политических прав и свобод граждан в ЗАТО.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты проведенного научного анализа, положения, выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшего исследования и корректировки теоретических подходов к решению проблем развития ФОСЭК - основной социально-производственной инфраструктуры ЯОК РФ. Теоретические результаты исследо-

вания могут быть использованы для уточнения процедур формирования и реализации эффективной государственной политики в отношении ЯОК РФ и ЗАТО.

Практический аспект исследований представлен выводами и рекомендациями, содержащимися в диссертационном исследовании, которые возможно использовать при подготовке предложений и разработке законодательных и иных нормативно-правовых актов, направленных на повышение эффективности функционирования предприятий ЯОК РФ и ЗАТО.

Апробация работы. Основные результаты диссертационного исследования обсуждены на кафедре философии и политологии Академии труда и социальных отношений (г.Москва), представлены в шести публикациях, доложены на международной научно-практической конференции «Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России» (Москва; ИНИОН РАН, 2004), а также вошли составной частью в ряд аналитических записок по вопросам совершенствования функционирования и законодательного обеспечения как предприятий ЯОК РФ, так и ЗАТО, которые направлялись в Правительство Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по атомной энергии (Федеральное агентство по атомной энергии).

Структура и объем диссертации: Структура диссертации отвечает структуре поставленных задач. Работа состоит из Введения, трех глав, Заключения и списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень научной разработанности поставленной проблемы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, научная новизна, теоретическое и практическое значение исследования, определяются положения, выносимые на защиту, теоретические и методологические основы работы, ее эмпирическая и информационная база.

В первой главе «Институт лоббирования в условиях российских реформ» первый раздел посвящен анализу сущностных характеристик лоббизма, его оп-

ределений, целей и основных функций, проблем его государственного регулирования, в том числе в контексте зарубежного опыта.

Подчеркивается, что лоббизм - объективное явление любой политической системы, неизбежный социальный феномен общества, которое допускает плюрализм в качестве нормы своей жизнедеятельности, но степень его развитости и цивилизованности зависит от характера политического режима, структуры политической системы, политической культуры, исторических традиций и других особенностей каждой конкретной страны. В этих условиях важно понимать особенности и специфику проявлений лоббизма, интересов различных социальных групп и хозяйствующих субъектов, их отражение в лоббистской практике, выявление перспектив и возможностей «легализации» лоббизма как общественного института.

Эффективность функционирования системы лоббирования в той или иной стране нужно оценивать не только с точки зрения уровня и степени ее институционализации, но и, что не менее важно, с учетом эффективности реальной организации и конкретных результатов лоббистской деятельности субъектов лоббирования по ключевым вопросам. Это в первую очередь относится к области обеспечения национальной безопасности, при этом необходимо отметить важность формирования правовой базы процесса реформирования в этой сфере, без которой институционализация деятельности субъектов лоббирования будет невозможна.

Анализ сущностных характеристик лоббизма показал, что они характеризуют в большей мере *классические формы* лоббизма, когда специфические интересы хозяйствующих субъектов, бизнеса, политических организаций идентифицируются на уровне органов государственной власти с целью принятия решений в угоду «собственным интересам» субъектов лоббирования, которые лежат в большей степени в экономической и социальной сферах. В свою очередь, за рамками научных исследований лоббизма остались особенности политической субъектности, процедур и механизмов лоббирования *государственными* хозяйствующими субъектами, какими на практике являются субъекты деятельности ЯОК РФ, «*собственных*», но фактически «*государственных интересов*» в органах *государственной* власти.

Специфичность интересов деятельности и положения в политической системе субъектов отношений в ЯОК РФ приводит (для адекватного их отражения) к необходимости введения в теорию и практику лоббистской деятельности нового понятия - «внутригосударственный лоббизм», который автор определяет как «лоббирование государственными структурами государственных интересов в органах государственной власти».

Во втором разделе первой главы определяется специфика интересов субъектов лоббирования в ЯОК РФ, которая заключается в том, что все они, являясь представителями монолитной группы интересов, имеют единую цель, заключающуюся в соблюдении *государственных интересов* в области обеспечения национальной безопасности посредством реализации политических, экономических и социальных задач в данной области деятельности, при этом находясь вне политических и экономических устремлений в борьбе за обладание политической властью.

Реформы в России, которые затронули все стороны общественно-политической и социально-экономической жизни страны, создали предпосылки для серьезного реформирования сферы отношений в ЯОК РФ. Причины этого: ухудшение финансирования государственного оборонного заказа, социальной обстановки в ЗАТО, неопределенность будущего ЗАТО, тревога у «носителей критических знаний» и их групп по поводу обороноспособности страны. Сложилась ситуация, когда понимание целей и путей их достижения субъектами деятельности в ЯОК РФ зачастую не совпадает с пониманием путей достижения тех же целей представителями *государственной власти*, которые, однако, также являются носителями *государственных интересов* в данной области.

В результате между этими группами интересов, выражающими, казалось бы, *общие государственные интересы* в области обеспечения национальной безопасности, устанавливаются сложные отношения, которые, формально вписываясь в действующие нормы, правила или законы, иногда приводят к появлению конфликтов между ними. Разрешить возникающие конфликты способно только госу-

дарство, но для этого указанные группы должны иметь равные возможности в представлении своих интересов.

В этой ситуации именно цивилизованный лоббизм может являться механизмом принятия взвешенных государственных решений не только группами государственных интересов в органах государственной власти, но и самими субъектами деятельности в ЯОК РФ, которые могут в полной мере обеспечить эффективное решение проблем обеспечения национальной безопасности в условиях системных общественно-политических реформ в России.

Во второй главе «Современные политические процессы и особенности производственных и гражданских групп интересов (субъектов лоббирования) в федеральных оборонных социально-экономических комплексах» **первый раздел** посвящен анализу места и роли ЯОК РФ как предмета лоббирования в новой политической реальности. Подчеркивается, что реформы в России происходят на фоне динамичной трансформации системы международных отношений, когда, с одной стороны, расширяются международные контакты даже в сферах деятельности, связанных с обеспечением национальной безопасности страны (военно-технической, космической, ядерно-оружейной и т.д.), а с другой стороны, делаются попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

В этих условиях процессы в ЯОК РФ отличаются противоречивостью, когда, с одной стороны, исходя из концепции национальной безопасности и военной доктрины, Российская Федерация должна укреплять ядерные силы, с другой стороны, в перспективе - более широкая интеграция ее в мировую экономику, расширение международного военного сотрудничества, в том числе и в области нераспространения, запрещения испытаний, безопасной эксплуатации, сокращения и ликвидации ядерного оружия, ведет к сдерживанию этих усилий.

С учетом этого консервация организационной культуры, структуры управления и управленческих технологий применительно к субъектам деятельности в ЯОК РФ, характерных для экономики социализма, вряд ли способна положительно повлиять на их состояние. Однако реформирование производственной составляющей ЯОК РФ неизбежно повлечет за собой реформирование всей обеспечивающей инфраструктуры и, следовательно, гражданской и общественной составляющих его деятельности. Следовательно, принципиально важно, чтобы политические решения, принимаемые на высшем государственном уровне в отношении стратегии существования и развития ЯОК РФ, были адекватны тому месту, которое он занимает, и той роли, которую он играет, в системе обеспечения национальной безопасности страны. Этому в полной мере может содействовать институт лоббирования.

Во втором разделе второй главы исследуются институциональные основы создания и функционирования производственных и гражданских структур и управления «закрытыми ядерными объектами» в условиях ограничения политических прав и свобод граждан. Показано, что «закрытые ядерные объекты», а затем и «закрытые города» создавались в условиях правового «вакуума» и политического субъективизма (в то время это называлось принять «административное решение») в отношении ключевых вопросов собственности, разграничения полномочий и ответственности субъектов Российской Федерации (в то время – РСФСР), политических прав и свобод граждан. Например, практически игнорировались вопросы собственности на землю, имущество, права на свободу слова, переписки и т.д. Функционально-целевая структура каждого «закрытого объекта» предопределялась градообразующим предприятием, специфическим социальным составом населения, а также соответствующей инфраструктурой, обеспечивающей жизнедеятельность, режим безопасности и защиты, транспорт и связь.

Развитие гражданской и общественной компонент, их взаимоотношений с военной и производственной «властями» объекта начиналось с сугубо централизованной системы управления как «закрытыми объектами», так и «закрытыми городами». Административную и производственную ветвь управления единолично

осуществлял начальник объекта (директор предприятия), политическую (партийную и (или) идеологическую) - начальник политотдела (горком партии) при практически полном отсутствии представительных (советских) органов власти вплоть до середины 1960-х годов и номинальном их присутствии до начала 1990-х годов. Власть начальника объекта была практически безгранична и распространялась на все стороны политической, идеологической, научной, производственной и социальной жизни объекта, соблюдение (или несоблюдение) гражданских прав и свобод граждан.

С начала 1960-х годов начинается постепенное ослабление режима секретности. После периода «военного положения» расширяются полномочия и функции представительных органов власти, их структура полностью соответствует общепринятым в Советском Союзе требованиям, создаются городские комитеты профсоюза и комсомола, чисто городские структуры - народного образования, культуры. Тем не менее послабления в гражданской и общественной составляющих функционирования закрытых городов длительное время не касались режима ограничения основных прав и свобод граждан в части производственной составляющей их деятельности.

С началом перестройки гражданская и общественная компоненты начинают играть все большую роль в решении вопросов жизнеобеспечения закрытых городов. В конце 1980-х годов проходят открытые и альтернативные выборы в городские советы, которые впервые создают своего рода оппозицию руководству градообразующих предприятий ЗАТО, в первую очередь в решении вопросов соблюдения и расширения прав и свобод граждан, права участвовать в решении стратегических вопросов будущего закрытых ядерных объектов.

Именно с этого, по мнению автора, начинается в полной мере период трансформации приоритетов развития, структур и управления при переходе «объекта» к городу. Кроме этого начался процесс формирования новых групп интересов (субъектов лоббирования), вызванный как изменением международной политической обстановки, так и началом российских реформ, что стало предметом рассмотрения в **третьем разделе второй главы.**

Прекращение ядерных испытаний коренным образом изменило характер деятельности предприятий ЯОК. На первый план выдвинулась задача научного сопровождения и авторского надзора существующих типов боеприпасов с целью обеспечения их надежности и безопасности. Впервые за всю полувековую историю существования ядерного оружейного комплекса предметом общественного обсуждения оказался вопрос о необходимости его сохранения в таком объеме не только исходя из военно-стратегических соображений, но и экономической целесообразности. Соответственно впервые на общественном уровне стала обсуждаться позиция в отношении роли и места в новых общественно политических реалиях не только ЯОК РФ, но и самих «закрытых городов», необходимости их сохранения и стратегии развития.

При этом необходимо отметить объективно существующую коллизию в отношении закрытых объектов ЯОК, которые, с одной стороны, являются уникальными образованиями, эффективно решающими задачи обеспечения национальной безопасности, но, с другой стороны, трудно отрицать тот факт, что здесь присутствовала определённая *искусственность*, которая заключалась в доминировании политического над экономическим, а в условиях реформирования российской экономики эти два начала вступают в противоречие друг с другом.

Российские реформы поставили закрытые города перед лицом необходимости решения радикальной проблемы - перехода от *искусственного* способа существования к *естественному*, то есть к осуществлению адаптации всего населения города (как высвобождаемых работников предприятий ЯОК РФ, так и граждан, проживающих и работающих на закрытой территории) к жизни в условиях рыночной экономики.

Осознание необходимости такого политико-экономического преобразования, легко прогнозируемые в связи с этим потери рабочих мест и отрицательные социальные последствия в закрытых городах на фоне общих экономических трудностей российских реформ этого периода сформировали крайне негативное отношение к мерам по сокращению и реформированию ЯОК РФ. Однако особенность ситуации была такова, что уже в начале 1990-х годов проблемы ЯОК РФ и «за-

крытых городов» могли быть решены не на поле прежних «административных решений», а в контексте правовых норм действующего законодательства, формируемого с учетом новых политических и социально-экономических реалий.

Полноправными участниками политического процесса в «закрытых городах» стали сформировавшиеся к этому времени на различных политических, экономических и общественно-политических уровнях новые группы интересов, каждая из которых отстаивала в этой ситуации свой «специфический» интерес. Среди них, в первую очередь, необходимо отметить группы, представляющие интересы: 1) руководства органов местного самоуправления, причем отдельно его представительную и исполнительную ветвь; 2) муниципальных хозяйствующих субъектов; 3) бизнес-структур, осуществляющих свою деятельность на территории «закрытых городов»; 4) бизнес-структур, осуществляющих свою деятельность с привлечением интеллектуального и кадрового потенциала сотрудников градообразующих предприятий; 5) банковские и бизнес-структуры, территориально внешние по отношению к «закрытым городам» и, как правило, очень мощные и т.д.

Появление вышеперечисленных групп интересов шло параллельно с объективным процессом преобразования (превращения) «закрытых городов», созданных по роду деятельности градообразующих предприятий ЯОК РФ, в *федеральные оборонные социально-экономические комплексы*, с помощью которых решались не только важные («узкие» задачи обеспечения ядерного паритета), но и фундаментальные научные проблемы, в том числе и в интересах различных гражданских отраслей промышленности страны, и которые уже не могли эффективно решаться в условиях закрытости и ограничения политических прав и свобод граждан.

Несмотря на действующий к этому времени достаточно эффективно закон «О закрытом административно-территориальном образовании», необходимо признать, что в силу нерешенности целого ряда политических, экономических и административных вопросов не могло быть заранее заданного подхода ни к проблемам, ни к будущему предприятий ЯОК РФ. Соответственно возникают аль-

тернативы в подходах к стратегии сохранения и развития населенных пунктов, расположенных в ЗАТО, особенно с учетом сформировавшихся гражданской и общественной составляющей деятельности и новых групп интересов в ЗАТО.

В третьей главе «Особенности лоббирования интересов федеральных оборонных социально-экономических комплексов» в первом разделе рассмотрен процесс формирования интересов ФОСЭК, который условно можно разделить на три этапа, которые в какой-то мере отражают основные политические и социально-экономические этапы российских реформ в этот период.

Первый этап (конец 1980-х – 1993 г.) характеризуется относительной стабильностью для предприятий ЯОК РФ. Причина этого, на взгляд автора, в том, что «реформаторский настрой» команды Президента России в определенной степени блокировался достаточным политическим и административным ресурсом Верховного Совета РСФСР.

Тем не менее на фоне относительно устойчивого финансирования государственного оборонного заказа в этот период начинается пересмотр в сторону уменьшения его основных показателей, все громче обсуждаются проблемы привлечения в экономику «закрытых городов» иностранного капитала, создания совместных предприятий, организации новых производств, конверсии, освоения оказавшихся незагруженными производственных мощностей. В итоге «закрытые города» неизбежно стали «открываться», а точнее «приоткрываться».

Среди высококвалифицированных специалистов и руководства ряда градообразующих предприятий и федеральных органов государственной власти появляются новые группы частных интересов, лоббирующие на различных уровнях управления ЯОК РФ (Минатом России, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ) необходимость расширения международного научно-технического и «торгово-промышленного» сотрудничества в ядерной оружейной сфере. Уже на этом этапе интересы этих групп вступают в серьезный конфликт с группами государственных интересов, возглавляемых, как правило, директорами предприятий ЯОК РФ «старой советской формации».

В этот период начала меняться структура управления ЯОК РФ и обеспечивающей его инфраструктуры. Разрушается единое управление строительным комплексом отрасли, обладающим уникальным опытом строительства атомных объектов и огромным производственно-имущественным потенциалом, начинается передача в ведение местных органов власти с баланса градообразующих предприятий ЗАТО объектов социальной инфраструктуры.

Начинается передел собственности в ЗАТО. Появление установленного законом бюджета ЗАТО привело к необходимости проведения конкурсов на получение муниципальных заказов на строительство жилья, объектов инфраструктуры, капитальный ремонт различного рода объектов и т.д., появляются первые субъекты малого предпринимательства. Впервые формируются группы интересов в представительных органах власти, где наиболее активную позицию занимают представители зарождающегося банковского и строительного бизнеса, благо финансирование градообразующих предприятий еще достаточно стабильно и деньги и в закрытых городах есть. Появляются субъекты лоббирования в среде многочисленных общественно-политических и партийных структур, которые на волне гласности и демократии пытаются (и безуспешно) внедрить своих представителей в местные органы власти «закрытых городов».

Однако в силу отсутствия необходимых каналов артикуляции своих интересов, в том числе из-за еще существующих режимных ограничений и отсутствия необходимой законодательной базы, эти группы обладали еще малым потенциалом лоббирования

Второй этап (конец 1993 – 1998 гг.) наиболее сложный и тяжелый как для предприятий ЯОК РФ, так и для ЗАТО в целом. Центр принятия кардинальных политических и социально-экономических решений переместился в Администрацию Президента и Правительство России.

К сожалению, недостаточная дееспособность, политическая незрелость и авантюризм руководителей государства того периода, отсутствие четких целей государственной политики в международной области, отсутствие Концепции национальной безопасности страны, понимания целей реформ привели к практически

полной дезинтеграции и потере управления как предприятиями ЯОК РФ, так и ЗАТО. Невозможность в этой ситуации в полной мере и своевременно платить налоги, которые составляли большую часть бюджетов ЗАТО, привела к обострению противоречий между структурами местного самоуправления и руководством градообразующих предприятий, представители которых в местных органах власти к этому времени часто не составляли даже половину, поэтому каждое решение в их интересах проходило с «боем». В то же время хозяйствующие субъекты – носители частного интереса не хотели делиться ответственностью за будущее ЗАТО.

Продолжает увеличиваться объем средств, поступающих как по линии международного научно-технического центра, так и по линии международных контрактов с зарубежными ядерными оружейными лабораториями, что ведет к усилению позиций субъектов лоббирования такого сотрудничества. Над выполнением зарубежных заказов работают уже не только высококвалифицированные специалисты, ранее занимавшиеся разработкой ядерного оружия, но и наиболее талантливые молодые специалисты (жители города), окончившие, как правило, престижные вузы и не желающие *уже изначально* работать на градообразующих предприятиях по оборонной тематике.

Многократно усиливается влияние новой группы «частных» интересов органов местного самоуправления, обеспеченной к этому времени как властными, так и значительными финансовыми ресурсами. Происходит повышение активности в идентификации и артикуляции своих интересов муниципальными хозяйствующими структурами, которые заинтересованы в привлечении дешевой рабочей силы из вне «зоны», а также предпринимательскими группами и группами бизнеса, цель которых расширение сферы вложения интеллектуального и финансового капитала и привлечение новых инвестиций, что начинает вступать в противоречие с требованиями обеспечения особого режима безопасного функционирования ЗАТО.

Следствием происходящих изменений являются первые попытки лоббирования своих интересов всеми вышеназванными группами частных интересов в

структурах и органах государственной власти, не только федерального уровня, но и уровня субъекта РФ, причем эти интересы в значительной степени начинают вступать в противоречие друг с другом. В этот период началось формирование структуры и «формализация» статуса «закрытых городов» как федеральных оборонных социально-экономических комплексов, отстаивающих в единстве государственные и частные интересы с помощью лоббистской деятельности в структурах государственной власти.

Третий этап (1998 г. – по настоящее время) связан с существенной стабилизацией социально-экономического положения предприятий ЯОК РФ, по роду деятельности которых были созданы ЗАТО, в первую очередь благодаря тому, что на уровне органов государственной власти были решены вопросы устойчивого поступления средств по государственному оборонному заказу, уточнены параметры доктрины национальной безопасности. Тем не менее на фоне стабильного увеличения объема финансирования работ по государственному оборонному заказу продолжает расширяться сотрудничество с западными оружейными лабораториями, что говорит об эффективности лоббистской деятельности соответствующей группы интересов.

В то же время в стране продолжаются административная и пенсионная реформа, реформа жилищного законодательства и местного самоуправления, реформа межбюджетных отношений. Это приводит к сокращению объемов муниципальных заказов и заработной платы в муниципальных структурах ЗАТО. В результате административной реформы понизился статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление деятельностью предприятий ЯОК РФ.

В результате активных действий Минфина России прекращена деятельность на территории ЗАТО «инвестиционных зон». Группы интересов ЗАТО, за которыми в первую очередь стояли крупные нефтяные компании, на протяжении трех лет успешно лоббирующие на самом высоком государственном уровне предоставление налоговых льгот, потерпели серьезное поражение. Это, как ни парадоксально, привело к усилению позиций иностранных компаний и фирм, заинтересованных в

расширении высокотехнологичного бизнеса в ЗАТО, и групп интересов, лоббирующих такое сотрудничество. В свою очередь сокращение бюджетов ЗАТО практически сразу же привело к сокращению объемов муниципальных заказов, уменьшению заработной платы в муниципальных структурах, включая работников медицинских учреждений и образования, и, соответственно, ослаблению позиций и возможностей групп, представляющих интересы органов местного самоуправления и муниципальных структур ЗАТО.

В то же время на уровне органов государственной власти, крупного промышленного и финансового бизнеса интерес к ЗАТО продолжает сохраняться и даже усиливаться за счет восприятия их как перспективных высокотехнологичных федеральных комплексов, в которых имеется возможность решать не только оборонные задачи, но и реализовывать крупные бизнес-проекты, в том числе с привлечением средств из зарубежных источников.

В этой ситуации на первый план выходят задачи активного формирования приоритетов сохранения и развития ЯОК РФ, механизмов государственного управления и регулирования его деятельности, а также корректировки стратегии развития ФОСЭК. Все эти задачи могут более эффективно решаться при согласованных действиях по лоббированию интересов ФОСЭК всех сформировавшихся к этому времени «групп интересов», в первую очередь, представителей «государственных интересов» – предприятий ЯОК РФ.

Во втором разделе третьей главы рассмотрены объекты и особенности развития «внутригосударственного лоббирования» интересов ФОСЭК, которые с начала 90-х годов в большой степени определялись соотношением политических сил в стране, а также их политическими и экономическими интересами. Данное обстоятельство, в свою очередь, определяло успех лоббирования той или иной группы интересов.

В начале 1990-х годов главный объект лоббирования интересов ЯОК – Верховный Совет РФ, обладавший в тот момент наибольшим политическим, законодательным и административным ресурсами. Именно в этот период субъектам

лоббирования ЯОК, в первую очередь Минобороны России, удалось решить наиболее важные проблемы социальной защиты испытателей ядерного оружия.

С 1994 года ситуация начинает меняться, так как у власти появляется понимание того, что для дальнейшего цивилизованного проведения реформ нужно их законодательное обеспечение, поэтому главный объект лоббирования – Федеральное собрание РФ, и прежде всего Государственная дума РФ, а главный субъект лоббирования интересов ЗАТО – предприятия ЯОК РФ. Руководство органов местного самоуправления «закрытых городов» через специально сформированные группы давления начало напрямую работу в комитетах и комиссиях Государственной думы РФ и Совета Федерации РФ. Организация разработки законопроектов, направленных на решение проблем предприятий ЯОК РФ, была основана на создании рабочих групп, в которых главную роль при подготовке текста законопроектов играли представители градообразующих предприятий и «закрытых городов», которые могли профессионально сформулировать задачу, выдать исходные данные и подготовить первую редакцию текста законопроекта. Такой механизм лоббирования позволил принять целый ряд системообразующих законов в интересах ЯОК РФ и ЗАТО.

Принципиальной особенностью этого периода было то, что помимо групп государственных интересов, выразителями которых являлись по-прежнему предприятия ЯОК РФ, появились новые субъекты лоббирования интересов ЗАТО – группы частных интересов органов местного самоуправления. При активной поддержке структур бизнеса и предпринимательства они начали активную лоббистскую деятельность, направленную, в первую очередь, на увеличение налоговых льгот ЗАТО. В вопросе получения налоговых льгот ЗАТО впервые столкнулись не просто интересы органов местного самоуправления и градообразующих предприятий (по роду деятельности которых были созданы ЗАТО), а вступили в противоречие, с одной стороны, *государственные интересы*, носителями которых являлись градообразующие предприятия, с другой – *частные интересы* хозяйствующих субъектов ЗАТО и коррумпированных органов местного самоуправления. Причины этих противоречий, по мнению автора, лежали не в плоскости лич-

ных взаимоотношений или амбиций тех или иных руководителей, а в переосмыслении места и роли ЯОК РФ и обеспечивающей его инфраструктуры (закрытых городов) в системе обеспечения национальной безопасности.

Достаточно эффективное «внутригосударственное лоббирование» интересов ФОСЭК в законодательных органах государственной власти не получило своего дальнейшего развития в Государственной думе РФ третьего и четвертого созывов. Центр законотворчества переместился в Администрацию Президента РФ и Правительство РФ - именно эти структуры стали главным объектом лоббирования. В то же время из процесса принятия решений оказались выключены профессиональные, социальные и региональные группы интересов. Это с неизбежностью ведет к потере качества принимаемых государственных решений.

В третьем разделе третьей главы рассмотрены перспективы развития «внутригосударственного лоббирования» интересов ФОСЭК. По мнению автора, они определяются не только перспективой развития ЗАТО, но и перспективой самого их существования в обозримом будущем. Причины этого, в первую очередь, в отсутствии в органах государственной власти стратегической позиции по данному вопросу и, соответственно, нежелании законодательно определить процесс закрепления статуса и развития ЗАТО и предприятий ядерного оружейного комплекса РФ, как федеральных оборонных социально-экономических комплексов.

В этой ситуации, по мнению автора, закон РФ «О ЗАТО» (возможно даже и с новым названием, более полно отражающим его содержание и направленность) должен стать базовым законом, который поможет на практике решить большинство существующих проблем в области создания правовых основ сохранения и развития в первую очередь предприятий ЯОК РФ, основы существования ФОСЭК. Тем не менее, необходимо использовать все механизмы, способствующие принятию взвешенных и ответственных государственных решений, которые в условиях системных общественно-политических перемен в России должны в полной мере обеспечить эффективное решение проблем обеспечения национальной безопасности, основой которой в части ядерного сдерживания и паритета является деятельность ФОСЭК.

Эта задача может быть решена только при условии согласованных действий всех сформировавшихся к этому времени групп интересов, и, в первую очередь, представителей государственных интересов – предприятий ЯОК РФ, по роду деятельности которых были созданы ЗАТО, при непосредственном управлении и поддержке Росатома. По мнению автора, решение вышеперечисленных проблем возможно только при условии возвращения Росатому статуса министерства и подчинения Президенту РФ.

В настоящее время главный объект «внутригосударственного лоббирования» - Правительство РФ. Только в случае принятия официального административного решения на уровне аппарата Правительства РФ о необходимости и целесообразности законодательного решения той или иной проблемы ФОСЭК существует вероятность его реализации на уровне Федерального собрания РФ.

С учетом этого эффективная артикуляция интересов ФОСЭК на уровне Правительства РФ, в свою очередь, возможна только в случае воссоздания правительственной комиссии по решению проблем ЗАТО под руководством Председателя Правительства РФ, которая должна обладать соответствующими полномочиями. Необходимо на различных уровнях (Правительство РФ – правительственная комиссия по решению проблем ЗАТО – Росатом и Минобороны России – Государственная дума РФ – рабочие группы из специалистов предприятий ЯОК и Ассоциации ЗАТО с обязательным привлечением к их работе специалистов из организаций, профессионально занимающихся деятельностью по разработке законопроектов), принять соответствующие организационные решения, которые позволят максимально эффективно решать поставленные задачи в соответствии со своими функциями и полномочиями.

При этом принципиально важно, чтобы стратегические и оперативные решения в интересах ФОСЭК были не только на уровне политических заявлений Президента России, а решены на законодательном уровне. Именно на создание законодательной базы должна быть направлена лоббистская деятельность всех «групп интересов» ФОСЭК.

В **Заключении** диссертации подводятся итоги выполненного исследования, формулируются полученные научные результаты и выводы.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Иванов В.В. Проблемы реинституционализации субъектов деятельности в ядерном оружейном комплексе в условиях российских реформ (на примере закрытых административно-территориальных образований)// Межвузовский сборник трудов молодых ученых.-М., ФРПЦ,2002.-С.48-54.-0.3 п.л.

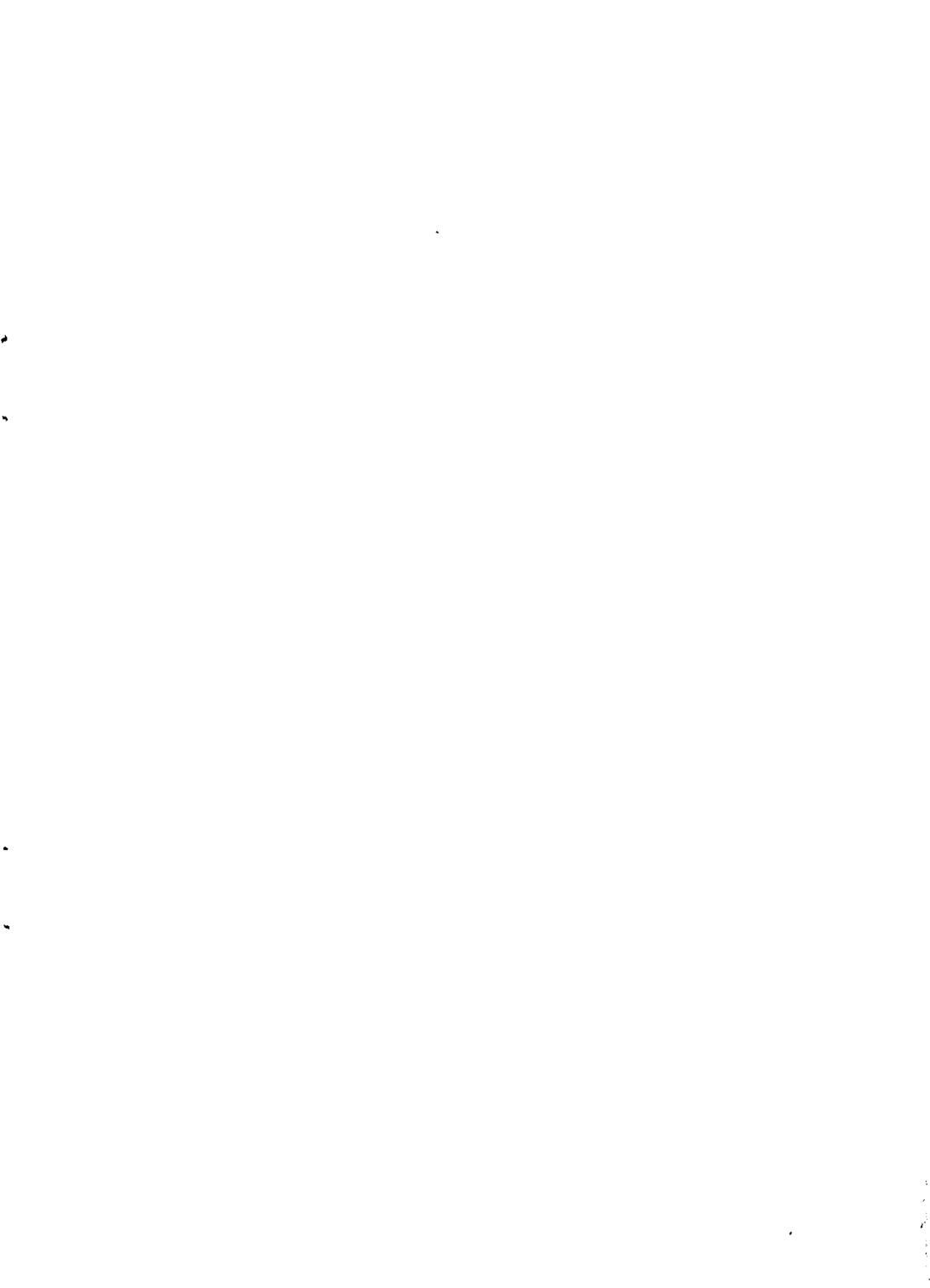
2. Иванов В.В. Трансформация структуры и приоритетов развития ядерного комплекса и «закрытых городов» (задачи лоббирования «согласованного развития») // Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Вып.4.-М., 2003.- С.156-163.-0.3 п.л.

3. Иванов В.В. Развитие института цивилизованного лоббирования интересов «федеральных оборонных социально-экономических комплексов» в условиях российских реформ // Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Вып.4.-М., 2003.- С.163-169.-0.3 п.л.

4. Иванов В.В. Политические трансформации сферы военно-гражданских отношений в закрытых административно-территориальных образованиях России //Материалы международной научно-практической конференции «Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России.-М.: ИНИОН РАН, Научный эксперт, 2004 -С 351-358.-0.3 п.л.

5. Иванов В.В. Правовые и гуманитарные проблемы создания, функционирования и развития закрытых городов //Социально-политические процессы и экономическое состояние России: Материалы научного семинара.-М.: Научный эксперт, 2005.- С.5-35.-1.2 п.л.

6. Иванов В.В. О стратегии развития и совершенствования кадрового потенциала атомной отрасли //Социально-политические процессы и экономическое состояние России. Материалы научного семинара.-М.: Научный эксперт, 2005.- С.158-164.-0.3 п.л.

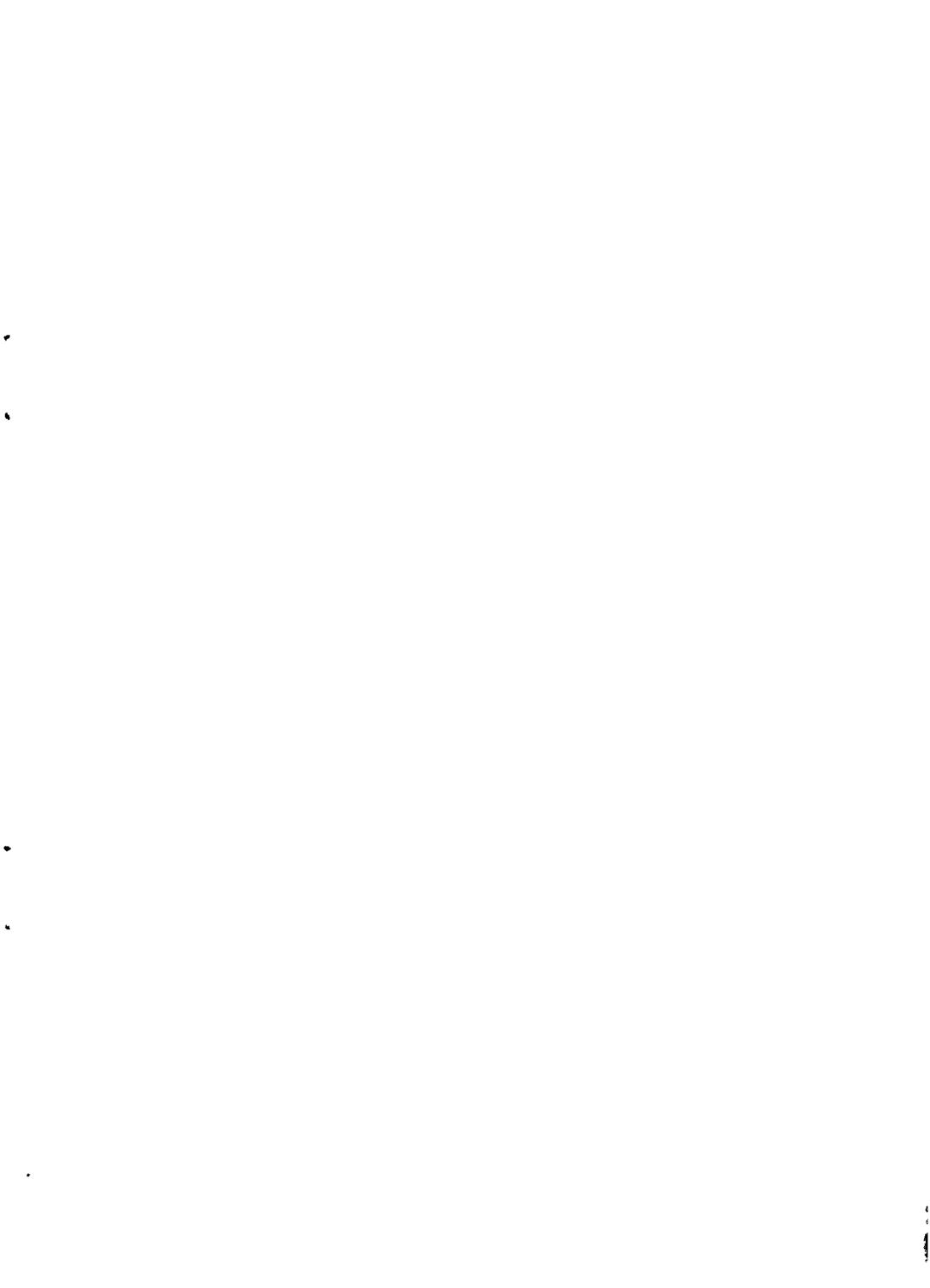


Академии труда и социальных отношений

Объем **19** п.л. Тираж **100** экз. Формат А5 Заказ № 336

Отпечатано в типографии АТиСО

Адрес редакции: 119454, Москва, ул. Лобачевского, 90



Р14535

РНБ Русский фонд

2006-4

8182