природа, имплементация в правовую систему // Право и политика. 2002. № 3.
6. О разъяснении Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 года по делу о проверке конституционности статьи 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края: Определение Конституционного суда РФ от 7 октября 1997 г. № 88-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4900.
7. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного суда России. М., 2003.
8. *Авакьян С.А.* Конституционный суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.
9. По делу о проверке конституционности п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»: Постановление Конституционного суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ЛОББИЗМ: ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Сергей КРАМЧЕНКОВ
соискатель степени кандидата социологических наук, РАНХиГС при Президенте РФ

Сегодня интерес к проблеме лоббизма активизирует различные исследования в этом предметном поле, значительная часть которых ориентирована на политологические аспекты – лоббизм в политической жизни общества и в системе государственного управления [1]. Другая часть исследований вводит в проблему взаимодействия экономики и власти на различных уровнях – от общей проблемы «бизнес и власть» до конкретно экономических вопросов об эффективности «вложений» в лобби отдельных компаний и подсчете полученной в связи с этим выгоды [2]. Гораздо реже исследования лоббизма в современной России носят общесоциальный характер и включают в себя более широкие аспекты, например, обращение к культурной или этической стороне российского лоббизма, его институциональности в системе отношений государства и гражданского общества [3].

Ряд таких вопросов был поставлен в авторском социологическом исследовании «Проблемы развития института лоббизма в современной России», первый этап которого реализован в ходе экспертного опроса в феврале 2010 г. В опросе приняли участие 150 представителей органов государственной власти и управления, руководители государственных и негосударственных предприятий, учреждений и организаций, общественных организаций, средств массовой информации, научные работники.

По оценкам экспертов, которые отразили широкий спектр общественного мнения, современный лоббизм в России представляет собой в большей степени вид коррупционных связей (мнение 54,9% опрошенных) и форму слияния интересов власти и бизнеса (41,7%). Меньшая часть экспертов считает лоббизм возможностью выражения гражданами своих интересов (17,6%), а также способом диалога власти и бизнеса, имеющего недостатки (11,8%). Еще 19,6% респондентов отнесли лоббизм к криминализированному сообществу по предоставлению определенных услуг. Примечательно, что только 3,9% экспертов отождествили лоббизм с каналом прямого воздействия общества на власть и 1,9% экспертов назвали лоббизм институтом цивилизованного взаимодействия власти и бизнеса.

Приведенные цифры демонстрируют в целом отрицательную оценку лоббизма. На вопрос, положительным или отрицательным явлением сегодня можно назвать лоббизм в российской действительности, мнения экспертов распределились следующим образом (**рисунок 1**).

Негативная оценка современного российского лоббизма участниками исследования показывает, что он пока практически никак не соотносится с позитивными общественными процессами, в первую очередь – со становлением и развитием гражданского общества. На вопрос, можно ли считать современный российский лоббизм институтом гражданского общества (в общественной теории это именно то, что должен собой представлять «цивилизованный лоббизм»), только 5,9% экспертов высказались определенно «да» и столько же «скорее да, чем нет». Остальные ответили: «скорее нет, чем да» – 33,3%, определенно «нет» – 52,9% (2% опрошенных затруднились с ответом).

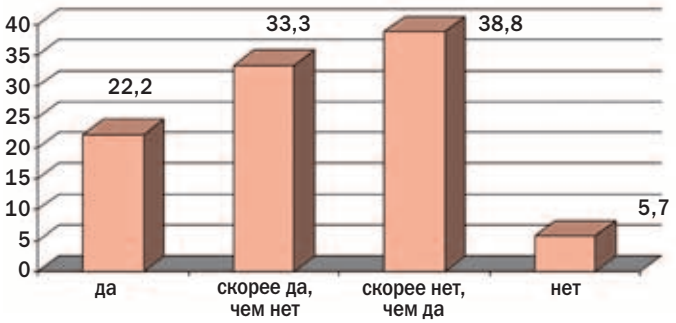
Вместе с тем большинство экспертов (64,7%) отмечают, что лоббизм в России не является результатом развития гражданского общества. Четверть экспертов (25,5%) только отчасти считает лоббизм результатом развития гражданского общества в России, а уверены в этом – всего 3,9% (затруднились с ответом 5,9%). Все это говорит о том, что лоббизм далек от гражданского общества, а гражданское общество пока не получило необходимого институционального развития для того, чтобы обеспечить цивилизованные лобби-процессы.

История лоббизма в России пока-

Рисунок 1. Оценка экспертами лоббизма в современной России, %



Рисунок 2. Носит ли лоббизм в России организованный характер, %



зывает, что в 90-х гг. прошлого столетия развитие этого явления носило стохастический характер и зависело от множества не- или слабо контролируемых факторов (во многом это связано с политической нестабильностью, кризисными явлениями в экономике, частыми государственно-административными реорганизациями и т. п.). Свидетельством тому служит и отсутствие до настоящего времени закона, регулирующего лоббистскую деятельность. Закон должен внести необходимый элемент организации в процессы лоббирования, структурировать их и определить позитивный вектор институционализации. Однако, несмотря на то, что в настоящее время просматриваются определенные результаты самоорганизации в сфере лоббизма, появляются устойчивые связи и структуры, предоставляющие лобби-услуги или услуги в области GR (government relations – связи с государственными структурами, что в какой-то мере соотносится и с лоббированием интересов), уровень организации лоббизма в России пока невысок.

Это отражено и во мнениях экспертов, основная масса которых на вопрос, носит ли лоббизм в России организованный характер, затрудняются с ответом, хотя и отмечают наличие самого факта организации (**рисунок 2**).

Таким образом, даже при отсутствии организующего начала в виде необходимой нормативно-правовой основы лоббизм в России получил организованное развитие и направлен прежде всего на органы государственной власти и управления. По оценкам участников исследования, среди трех ветвей власти лоббизм распространен следующим образом (**рисунок 3**).

Среди объектов лоббирования, которые сегодня наиболее привлекательны для заинтересованных групп на федеральном уровне, были названы следующие:

- Государственная Дума – 75,0%;
- отдельные министерства и ведомства – 42,3%;
- Администрация Президента РФ – 34,6%;
- Аппарат Правительства РФ – 17,3%;
- Совет Федерации – 11,5%;
- Центральный банк РФ – 7,7%.

Такой своеобразный «рейтинг» объектов интересов лоббирования показывает, что субъекты российского лобби ориентированы на те государственные органы, где подготавливаются и принимаются государственные решения, и те, где распределяются государственные средства (материальные и финансовые). При этом активность лоббистской деятельности, достаточно высокая в общем, нарастает в зависимости от уровня власти, что подтверждается и мнением опрошенных: на федеральном – 2,67, региональном – 2,29, местном – 2,21 (в средних значениях по 3-балльной шкале, где «1» – низкий уровень активности лоббирования, а «3» – высокий).

Продвижение экономических интересов различных субъектов, представленных лоббистскими группами, превалирует в поле этой деятельности на всех уровнях власти. Респонденты считают, что лоббистские группы чаще всего представляют экономические интересы:

- крупного финансового капитала – 74,5%;
- крупных промышленных кругов – 52,9%;
- зарубежных финансовых и промышленных кругов – 37,3%;
- «естественных» монополий – 31,4%;
- среднего бизнеса – 19,4%;
- малого бизнеса – 3,9%;
- населения России – 1,9%.

Мнения экспертов подтверждают не только тот факт, что лоббирование экономических интересов – дело дорогое и требует привлечения достаточного количества ресурсов (это под силу только крупным участникам рынка), но и то, что средний и малый бизнес еще недостаточно организован, чтобы консолидированно выражать свои интересы.

Соответственно тому, чьи интересы в большей степени представляет российский лоббизм, определяется и его роль во взаимодействии государства и общества. Мнения участников исследования относительно того, помогает ли современный российский лоббизм решать проблемы взаимодействия государства и общества, распределились следующим образом:

- скорее нет, чем да – 61,1%;
- нет – 23,1%;
- скорее да, чем нет– 5,8%;
- да – 3,8%;
- затруднились ответить – 6,2%.

Повышенное скептическое отношение экспертов к роли российского лоббизма в решении проблемы взаимодействия государства и общества еще раз показывает, что лоббизм далек от интересов общества и ориентирован на решение частных проблем, в основном за счет общества. Этому соответствуют и доминирующие характеристики форм лоббистской деятельности, выделенные участниками исследования:

- скрытный, «теневой», но не всегда криминальный лоббизм – 72,0%;
- полностью криминальный, коррупционный лоббизм – 16,0%;
- недостаточно открытый, но стремящийся к этому – 4,0%;
- открытый, цивилизованный лоббизм – 2,0%;
- затруднились с ответом – 6,0%.

Как видно из распределения мнений экспертов, в России сегодня практически полностью преобладают негативные характеристики лоббистской деятельности, о чем постоянно говорится и с политических, и с общественных, и с научных трибун. Вывод всегда делается один – для дальнейшего успешного развития процессов взаимодействия государства и общества России необходим открытый, цивилизованный, действующий в строгих рамках законодательства лоббизм как один из наиболее эффективных инструментов такого взаимодействия. Однако в современных условиях надежды на то, что характер российского лоббизма коренным образом изменится, признаются минимальными.

Такое настроение подтверждается и распределением ответов респондентов на вопрос, сможет ли в ближайшие годы российский лоббизм полностью уйти из «тени» и криминала и стать цивилизованным (**рисунок 4**).

Рисунок 3. Распространение лоббизма по ветвям власти, %

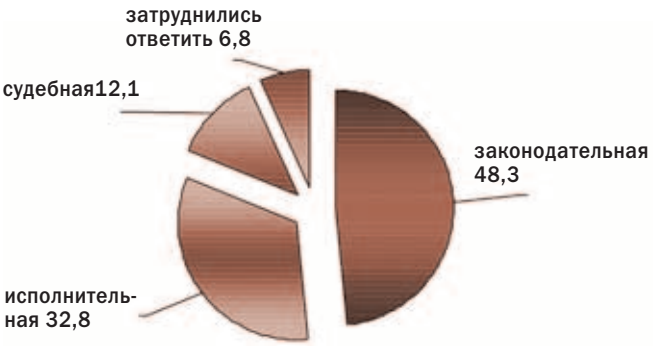


Рисунок 4. Сможет ли лоббизм стать цивилизованным, %



Подавляющее число участников исследования вполне справедливо и ответственно выразили свое сомнение в скорой возможности изменения существующего порядка вещей. И это при том, что принятие закона о лоббизме предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции. Тем не менее почти две трети участников исследования сомневаются, что принятие закона поможет очищению российского лоббизма от коррупционной составляющей: «да» (поможет) ответили только 6,0% экспертов, «скорее да, чем нет» – 26,0%, «скорее нет, чем да» – 42,0%, «нет» (не поможет) – 22,0% (затруднились с ответом 4,0% опрошенных).

В заключение следует отметить, что развитие цивилизованного лоббизма в современной России – проблема общесоциальная, и она прямо или косвенно затрагивает интересы каждого российского гражданина, вследствие чего должна, несомненно, и с научной, и с политической, и с экономической точек зрения рассматриваться комплексно, на основе всестороннего анализа ее социальных составляющих. Инструментом такого изучения могут стать развернутые социологические исследования и полученная с их помощью информация о сущности и содержании происходящих в сфере российского лоббизма процессов.

Литература

1. Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, Москва, 2009.
2. *Толстых П.А.* GR. Практикум по лоббизму в России. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
3. *Магомедов К.О.* Лоббизм в контексте взаимодействия государства и гражданского общества в современной России// Вестник ВАГС. Серия «Политология и социология». 2009. № 1.

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 3. 2011. Законодательное утверждение лоббизма в России в контексте глобальной конкуренции юрисдикций (автор А. Павроз)
№ 6. 2011 г. Институциональная и организационная структура лоббизма в России (автор А. Ефимов)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ДЛЯ МОНОПОСЕЛЕНИЙ

Алёна ФИЛЮШИНА
аспирантка кафедры публичной политики НИУ «Высшая школа экономики»

Тема монопрофильных поселений стала активно обсуждаться Правительством России во время экономического кризиса 2008-2009 гг., когда произошел резкий спад промышленного производства, от которого пострадало большинство таких населенных пунктов. Усилиями власти острая кризисная ситуация, угрожавшая негативными социальными последствиями в краткосрочной перспективе, была разрешена. Тогда же стало очевидно, что проблема монопоселений является системной и заслуживает не столько экстренного вмешательства, сколько прежде всего выработки взвешенной средне- и долгосрочной политики.

Кризис российских монопоселений начался гораздо раньше и обострился еще в 1990-е гг., когда крупнейшие предприятия страны оказались в нелегких условиях перехода на новые экономические рельсы. К сожалению, далеко не всем удалось эффективно приспособиться к новой ситуации. Возникает вопрос: можно ли придать экономике моногородов инновационный характер, реструктурировать или переориентировать промышленное производство таким образом, чтобы экономика и социальная сфера там эффективно развивались?

Первоочередным фактором в решении проблемы является способность государства реально, а не номинально переориентировать экономическую, социальную и государственно-административную политику в сторону обновления промышленности и развития экономики и социальной сферы монопоселений.

При разработке законодательных основ опора делается на институт государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), которое все чаще рассматривается в качестве одного из эффективных политико-управленческих механизмов для достижения целей инновационного развития. Это ярко иллюстрирует зарубежный опыт, свидетельствующий, что положительных результатов в деле вывода из кризиса старопромышленных территорий можно достичь при слаженности действий чиновников, бизнеса и общественности. И наоборот, отсутствие такой кооперации практически обрекает местную экономику на провал.

Так, инициативность местных властей и представителей бизнеса, их способность к консолидации и эффективному взаимодействию обеспечили Питтсбургу (шт. Пенсильвания, США) эффективную трансформацию из центра сталелитейной промышленности в современный город, экономика которого построена на здравоохранении, образовании, развитии технологий, робототехники и финансовых услуг. По берегам питтсбургских рек, где ранее располагались исключительно промышленные постройки сталелитейных заводов, сегодня находятся здания Питтсбургского университета, Медицинского центра при университете, Университета Карнеги-Меллона [1, p. 21]. Городская администрация остается нацеленной на поддержку местных инициатив, а представители бизнес-сообщества, в частности директор Mellon Bank, активно участвуют в реконструкции города.

Судя по зарубежным примерам успешных трансформаций старых промышленных территорий, общий курс на диверсификацию или полную переориентацию экономики на отличные от профильного направления сферы всегда включали меры по созданию инфраструктуры и благоприятной среды не только для нынешних жителей города, но и для тех, кто станет здесь жить в будущем. Где-то эти меры концентрировались на создании благоприятных условий для бизнеса, строительстве бизнес-центров, гостиничных и развлекательных комплексов, банковской системы (как в Питтсбурге), где-то – на восстановлении природных ландшафтов, пострадавших от индустриальной эпохи, и создании туристических маршрутов (как в земле Северный Рейн-Вестфалия, Германия), где-то – на создании так называемого landmark (достопримечательность, архитектурный памятник) и туристической инфраструктуры вокруг него (как в Бильбао, Испания). Однако во всех случаях в успешных трансформациях в тесном контакте и партнерстве участвуют государство и бизнес.

Напротив, при отсутствии такой кооперации, а тем более при наличии конфликтов между государством и бизнесом, меры