УДК 316.334.3:328.184:352

МАГОМЕДОВ К.О.,
КРАМЧЕНКОВ С.И.

Лоббизм на уровне местного самоуправления: опыт социологического анализа

В статье на основе данных социологического исследования по актуальным проблемам функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации рассматриваются вопросы лоббизма на местном уровне в современных российских условиях.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная служба, группы интересов, взаимодействие местного самоуправления и заинтересованных групп, лоббизм на уровне местного самоуправления.

В последние годы развитие системы институтов власти и управления в России соотносится не столько с «вертикальными» процессами государственного регулирования, сколько с самоорганизационными и саморегулятивными тенденциями на уровне местных сообществ. Сегодня достаточно осознанным можно считать тот факт, что модернизационная направленность дальнейшего развития российского общества во многом зависит от качества функционирования как органов государственной власти и управления, так и местного самоуправления. Постановка задач по повышению их эффективности определила необходимость по-новому отнестись к совершенствованию принципов и методов управления муниципальными образованиями, необходимость развития их основ и качественного изменения параметров кадрового потенциала, кадрового обеспечения муниципальных органов управления, профессионального развития муниципальных служащих и т.д. Возникла потребность выявления факторов, способных ускорять, или, наоборот, существенно тормозить развитие социально-управленческих процессов в муниципальной сфере.

Органы местного самоуправления и муниципальная служба уже обрели весомый статус в системе общегосударственного управления, а муниципальные служащие стали заметной социально-профессиональной группой в российском обществе, укрепился их авторитет, определился профессиональный имидж. Тем не менее в сфере местного самоуправления, в работе муниципальных органов, в деятельности муниципальных служащих накопилось множество проблем, требующих тщательного изучения и выработки соответствующих механизмов их разрешения, которые далеко не всегда попадают в предметную область научных исследований.

В рамках социологического исследования «Местное самоуправление в современной России: социологический взгляд на проблемы функционирования и развития», проведенного в 2011 г. социологической группой кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС[1], был рассмотрен целый ряд вопросов, связанных с отношениями власти и общества, которые ранее не рассматривались на муниципальном уровне, в том числе и связанных с проблемой лоббизма.

Современное понимание проблемы лоббизма в российских органах власти и управления начало складываться всего два десятилетия назад, когда в стране стали сначала изменяться социальные и политические условия. Ориентация на развитие рыночных отношений в экономике и новый внутри- и внешнеполитический курс послужили основой формирования различных групп интересов, которые активно включились в процессы влияния на власть, причем

часто интересы этих групп противоречили национальным интересам России. Как выяснилось в процессе модернизации российской политической и государственно-управленческой систем, особую опасность стала представлять стихийность, неупорядоченность и неорганизованность лоббистской деятельности, проводившейся в органах государственной власти де-факто, но не имеющей до сих пор для этого сколь-либо значимых юридических оснований, то есть – фактически нелегальной. Это во многом обусловило связь российского лоббизма с проблемой коррупции в органах государственной власти и предопределило к нему негативное отношение в обществе.

Однако лоббизм нельзя рассматривать односторонне. Он может вызывать негативные последствия, если государственный или муниципальный чиновник, используя возможность распоряжаться вверенными ему ресурсами, использует свое должностное положение, компетенцию в принятии управленческих решений в личных интересах или в интересах какой-либо организации, получая за это незаконное вознаграждение, то есть вовлекается в коррупционную деятельность. И коррупция, в том числе и при лоббировании каких-либо интересов в ущерб государственным или общественным, признается угрозой национальной безопасности. Поэтому регулирование лоббистской деятельности является одной из составляющих решения проблемы борьбы с коррупцией.

Но лоббизм можно рассматривать и как одну из форм реализации конституционного права граждан участвовать в управлении своей страной, делами местного сообщества, как компонент развитых общественных отношений демократического характера – он выражает различные интересы социальных групп, ассоциаций, территориальных общностей и т.п. В этом отношении процесс лоббирования – это целенаправленное воздействие лоббистов, профессионально занимающихся деятельностью по «продвижению» различных интересов, на представителей властно-управленческих структур, которые обязаны принимать решения, исходя из норм, определяемых правом, и в соответствии с действующими в обществе культурными и моральными принципами. В том числе и принципами служения чиновников в правовом, демократическом государстве. Частично это уже обеспечивается российским законодательством, но не сведено в единую правовую базу.

Сегодня можно отметить, что лоббизм постепенно становится весомым инструментом влияния на процессы государственного и муниципального управления, так как его возможности активно используются не только при решении вопросов удовлетворения экономических интересов различных групп, но и при взаимодействии между различными ветвями власти (например, во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти, государственной и муниципальной власти и т.д.). А это означает, что лоббирование реально вошло в сферу деятельности органов государственной и муниципальной власти, государственных и муниципальных служащих, и его необходимо исследовать с точки зрения влияния этого явления на систему власти и управления, на государственную и муниципальную службу, на все их компоненты, включая функциональные цели и задачи, организационную структуру, внутреннюю социальную среду и т.п.

Взаимодействие экономически и политически заинтересованных групп предпринимателей, финансовых и промышленных кругов с органами государственной и муниципальной власти и управления осуществляется посредством формальных и неформальных контактов, регулируемых особыми правовыми актами. Однако построение цивилизованных лоббистских отношений еще далеко не завершено, что определяет повышенный интерес широкой научной общественности к проблеме лоббизма в его различных формах проявления в современных российских условиях.

Лоббизм как форма продвижения группами своих требований – феномен, характерный в той или иной степени для любых политических систем. Характер системы и каналов взаимодействия общества и государства определяют удельный вес лоббизма в механизмах этого взаимодействия. Россия, переживающая процесс политической структуризации общества, предоставляет, в силу неразвитости каналов взаимосвязей общества и власти, особенно благоприятные возможности для лоббистской

деятельности с упором на неформальное взаимодействие как наиболее доступный и эффективный способ достижения целей.

Анализ процессов развития современного российского лоббизма и их взаимодействий с органами власти и управления различного уровня показывает, что ни лоббизм, ни государственные институты, ни институты гражданского общества (к которым можно отнести местное самоуправление) не достигли той степени зрелости и цивилизованности, которые позволили бы им строить свои отношения, исходя из оптимального сочетания частных, групповых, общественных и государственных интересов.

Сегодня интерес к проблеме лоббизма активизирует различные социологические исследования в этом предметном поле. Большая часть исследований ориентирована на политологические аспекты – лоббизм в политической жизни общества и в системе государственного управления. Другая часть исследований вводит в проблему взаимодействия экономики и власти, причем на различных уровнях – от общей проблемы «бизнес и власть» до конкретно экономических вопросов об эффективности «вложений» в лобби отдельных компаний и просчете полученной в связи с этим выгоды. Гораздо реже исследования лоббизма в современной России касаются «низового» уровня лоббистской деятельности, а именно – его проявлениям на уровне местного самоуправления. Тем не менее изучение взаимодействия различных групп интересов и местной власти представляется сегодня актуальным и своевременным.

Так, участникам исследования было предложено определить, что представляет собой современный лоббизм в практике функционирования местных органов власти. Мнения распределились следующим образом:

• вид коррупционных связей – мнение 43,9% опрошенных;

• способ слияния интересов местной власти и бизнеса – мнение 35,5% опрошенных;

• форма цивилизованного взаимодействия местной власти и бизнеса – мнение 19,5% опрошенных;

• криминализированное сообщество по предоставлению определенных услуг – мнение 14,7% опрошенных;

• процедура согласования действий местной власти и бизнеса в интересах населения – мнение 14,1% опрошенных;

• канал прямого воздействия местного сообщества на муниципальные органы власти – мнение 13,8% опрошенных;

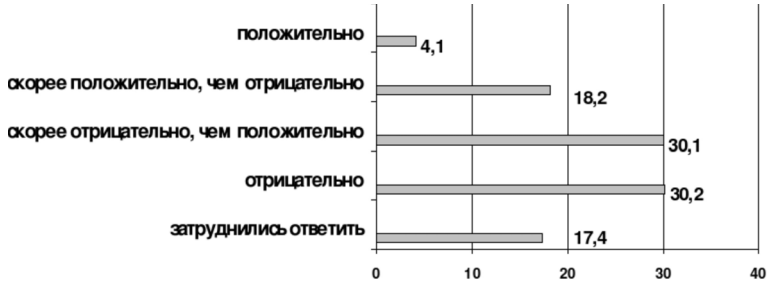
• возможность прямого отстаивания гражданами своих интересов – мнение 10,2% опрошенных.

Мнения участников исследования показывают, что современный лоббизм как в России в целом, так и на муниципальном уровне 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.

Такое положение определяет и в целом отрицательную оценку лоббизма как социального явления в современной жизни. На вопрос об оценке такого явления в российской действительности, как лоббизм в местных органах власти, мнения экспертов распределились следующим образом:

Диаграмма 1

Оценка явления лоббизма в местных органах власти, %

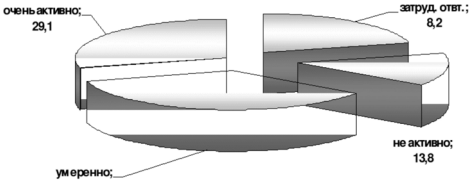


Данные диаграммы 1 показывают, что почти треть участников исследования относится к лоббизму в местных органах власти резко отрицательно, а еще столько же – склоняется к такому мнению. Только менее четверти опрошенных в той или иной мере положительно воспринимают данное явление. Такая негативно ориентированная 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, самоорганизационные процессы которого наиболее массово должны проходить именно на уровне местных сообществ, но ведутся слабо и не способствуют влиянию на такие явления, как лоббизм и его отношения с местной властью. Все это говорит о том, что в современной России и лоббизм (и его проявления на местном уровне) пока далек от основного русла процессов развития гражданского общества (одним из наиболее активных институтов которого во взаимодействиях власти и общества он должен быть), а гражданское общество, особенно в рамках местных сообществ, пока не получило необходимого институционального развития для того, чтобы удерживать лоббизм в «цивилизованных» нормах и оказывать социально-регулирующее воздействие на лоббистскую деятельность в местных органах власти.

Лоббистские группы представляют экономические интересы различных субъектов на всех уровнях власти, не исключая и местного, где часто необходимо, например, согласование принимаемых региональными или федеральными структурами решений с местным самоуправлением, по своему определению призванным защищать интересы местного сообщества.

Диаграмма 2

Оценка активности лоббистской деятельности на местном уровне власти, %



По оценкам участников исследования, лоббистская деятельность на местном уровне власти проводится достаточно активно, чтобы быть заметной: как видно из диаграммы 2, немногим менее трети участников исследования отмечают очень активную деятельность лоббистов на местном уровне, а еще более трети – умеренную. Это говорит о том, что значительная часть интересов тех групп, которые обращаются к услугам лоббистов, дислоцируется в регионах и на местном уровне. Это поднимает вопрос о том, чьи интересы (в первую очередь, конечно, экономические, но это может быть и политический, и электоральный интерес, и различные аспекты социального интереса и т.п.) чаще всего представляют лоббистские группы в местных органах власти.

По мнению участников исследования, лоббистские группы чаще всего представляют в местных органах власти экономические интересы:

• крупного финансового капитала – мнение 54,1% респондентов;

• крупных промышленных кругов – мнение 44,4% респондентов;

• среднего бизнеса – мнение 25,0% респондентов;

• «естественных» монополий – мнение 23,6% респондентов;

• малого бизнеса – мнение 12,0% респондентов;

• местного сообщества, граждан – мнение 7,0% респондентов;

• некоммерческих организаций (НКО, т.н. «третий сектор») – мнение 6,3% респондентов.

На основании данного распределения мнений можно сделать вывод, что основные заказчики лоббирования своих интересов на местном уровне – это крупные финансовые и промышленные круги. Следует также отметить, что 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.

Среди мер, которые необходимо предпринять, чтобы создать необходимые условия для формирования цивилизованного лоббизма в России на местном уровне, участники исследования выделили:

• дать правовое определение того, где кончается взаимодействие интересов органов местной власти и хозяйствующего субъекта (или иного заинтересованного лица) и начинается коррупционная связь чиновника и клиента – мнение 44,1% респондентов;

• принять федеральный закон о лоббизме и сопутствующие ему региональные и местные нормативные правовые акты – мнение 39,8% респондентов;

• создать нормальные условия для функционирования различных организаций в экономике муниципального образования, открытости их действий перед всеми гражданами – мнение 31,0% респондентов;

• оптимизировать местное самоуправление, сократить количество административных структур и чиновников, способных быть объектом лоббирования – мнение 26,8% респондентов;

• создать общественно-контролирующие органы как необходимые элементы институтов гражданского общества на территории местного самоуправления – мнение 22,5% респондентов;

• обеспечить действие принципа транспарентности действий местной власти – мнение 11,9% респондентов.

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, в том числе и на уровне местного самоуправления. Также необходимо максимально оптимизировать работу местных органов власти, сделать ее более открытой и подконтрольной местному сообществу, что сократит вероятность перехода чиновников от контактов с «дозволенным» лоббистским уклоном к коррупционным связям.

Необходимо отметить, что эксперты, занятые работой по профессионализации лоббизма, относительно необходимости принятия закона, его регулирующего, придерживаются различных точек зрения. Многие специалисты заранее убеждены в крайне малой эффективности такого закона. Закон может работать только при условии его включения в лоббистскую практику в комплексе законодательных норм, регламентирующих те сферы деятельности, которые соприкасаются с объектом регулирования законодательства о лоббизме (государственная служба, местное самоуправление и другие). Еще более важной и очень трудноразрешимой является проблема преодоления дефицита доверия в обществе к лоббистской деятельности как таковой, при том что те методы лоббистской деятельности, которые выходят за рамки любых нормативно-правовых норм, признаются обществом наиболее эффективными. Процесс оформления в нашей стране цивилизованного лоббизма возможен только с перестройкой сознания населения, с реформой законодательства, с качественными изменениями политического устройства нашего государства.

Лоббизм выступает полноценным инструментом самоорганизации гражданского общества, с помощью которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция какому-либо политическому решению, влияя на управленческие решения, он заставляет органы государственной и местной власти своего рода конкурировать с ним, придает им большую динамику и гибкость. Лоббизм проявляет себя как противник бюрократии, защитник компромиссных интересов различных социальных групп и слоёв.

Лоббизм в цивилизованном обществе является важным компонентом взаимодействия власти и общества, он и результат развития демократических процессов, и фактор их совершенствования. Лоббизм можно считать активным механизмом воздействия гражданского общества на управленческие процессы в государстве. Но, с другой стороны, лоббизм является проводником ценностей и целей заинте-

ресованных групп в область государственной политики и управления на всех его уровнях, включая местный. И в этом своем качестве он может служить источником социальных противоречий и напряженности, создавать реальную угрозу деформации отношений власти, внесения в отношения власти деструктивных мотивов, таких как вовлечение государственных и муниципальных должностных лиц в коррупционную деятельность.

Поэтому в современных условиях необходимо всесторонне изучать различные аспекты становления и развития института лоббизма в России, выяснять характер и направленность этих процессов, выявлять их национальные особенности и основные тенденции.

В заключение необходимо подчеркнуть, что развитие цивилизованного лоббизма в современной России – проблема общесоциальная и прямо или косвенно затрагивает интересы каждого российского гражданина, вследствие чего должна, несомненно, и с научной, и с политической, и экономической точке зрения, рассматриваться комплексно, на основе всестороннего анализа ее социальных составляющих.

[1] Опрос проведен в 18 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 765 респондентов из представителей различных слоев экономически активной части населения. Руководитель проекта – д.с.н., профессор Турчинов А.И. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор Магомедов К.О.