

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

А.В. ДЛУГОПОЛЬСКИЙ, к.э.н., доцент,
Тернопольский государственный экономический университет,

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Концептуализация проблемы. В экономике общественного сектора вопрос лоббизма принято рассматривать как элемент экономики бюрократии, когда исследуется модель политического кругооборота по аналогии с моделью кругооборота экономического, анализируются политические и социальные процессы, поведение, ориентированное на получение политической ренты, деятельность групп специальных интересов, разнообразные процедуры голосования. В модели политико-экономического круговорота избиратели голосуют за политиков, а политики назначают бюрократов, которые непосредственно влияют на избирателей. Бюрократия непосредственно не связана с интересами избирателей, обслуживая, в первую очередь, интересы разных эшелонов законодательной и исполнительной власти [1]. Через бюрократов группы со специальными интересами “обрабатывают” политиков, подавая информацию в выгодном для них свете.

Значительный вклад в анализ групп специальных интересов и теорию лоббирования сделал руководитель Центра изучения коллективного выбора Мэрилэндского университета, профессор М.Олсон. Ряд опубликованных им трудов содействовал формированию новой парадигмы общественного выбора, фундаментальному анализу инструментов влияния групп специальных интересов на процесс принятия общественно значимых решений, выявлению внутренних механизмов реализации экономической политики в сфере фискальной, монетарной, ценовой, социальной, инновационной, структурно-инвестиционной и внешнеэкономической регуляции. М.Олсон является автором концепции “оседлого бандита”, в которой убедительно доказал, что для нормальной хозяйственной жизни

стране необходимо стабильное правительство [2; 3]. Позже его теорию подтвердили ученые Лондонского центра экономических и политических исследований, которые обосновали, что более открытая экономика нуждается в более масштабном общественном секторе, поскольку в условиях глобализации априори является более нестабильной.

Однако, невзирая на достаточно масштабные и обстоятельные исследования теории общественного выбора, бюрократии и процедур принятия политических решений зарубежной политико-экономической наукой, остается ряд вопросов, которые в силу своей сложности, неортодоксальности и дискуссионности так и не нашли надлежащего освещения в трудах специалистов по экономике общественного сектора и публичных финансов. Среди них выделяется проблема научного обоснования процесса лоббирования интересов в условиях переходной экономики, исследование которой является целью настоящей статьи.

Феноменология лоббизма. Появление категории “лоббизм” исторически связано с Англией начала XVII века. Первоначально лобби (англ. “lobby” – парламентские кулуары) означало “проходные коридоры”, а с 1640 г. этим термином стали называть помещения вокруг залов заседания английского парламента, в которых законодатели встречались с рядовыми гражданами. Из Великобритании – страны с наиболее старым в мире парламентом – лоббизм за следующие несколько веков “переместился” в большинство государств мира.

Лоббизм – это система и практика реализации интересов разных групп граждан через организованное влияние на зако-

© А.В. Длугопольский, 2006

нодательную и административную деятельность государственных органов. Производители и продавцы конкретных товаров (работ, услуг) пытаются поддерживать постоянную связь с представителями власти, поскольку для них регуляция цен, налогов, процентных ставок, условий строительства и реконструкции предприятий, объемов государственных закупок, экспорта-импорта являются вопросами “жизни и смерти”. На законодателей и бюрократов они влияют через письма, телеграммы, средства массовой информации, демонстрации и митинги, подкупы и т.д. Следовательно, все эти способы влияния на представителей власти с целью принятия выгодного для ограниченной группы лиц политического решения называют лоббированием.

Группы со специальными интересами компенсируют свои затраты, если законопроект, который они отстаивают, будет принят. Выгоды от принятия закона будут реализованы внутри заинтересованной группы, а расходы понесет все общество. В развитых странах Запада лоббисты представляют собой штат высококвалифицированных специалистов, способных собрать необходимую информацию и “склонять” органы власти к принятию решения в интересах той группы, политику которой они отстаивают. Часто лоббисты выполняют роль посредников у разного рода соглашений между группами интересов и политическими деятелями, осуществляя тем самым влияние на формирование политического курса страны. Как достаточно престижный вид деятельности, лоббизм нередко называют “пятой ветвью власти”. Таким образом, лоббизм занимает важное место в механизме демократии.

Лоббизм может проявляться в разных сферах социально-экономической жизни общества, а, следовательно, и принимать различные виды. Одной из наиболее полных классификаций лоббизма является классификация, предложенная американскими экономистами-политологами Б.Волпом и Б.Левином [4], согласно которой

лоббистские группы разделяются на: внешних лоббистов, внутренних лоббистов, лоббистов ассоциаций, лоббистов общественных интересов и лоббистов профсоюзов (рис. 1).

Лоббизм, как и любой другой социальный институт, может быть использован либо на благо всего общества, либо для реализации узкопартийных интересов. Все зависит от социально-экономической, политической и культурной среды, от обстоятельств, что могут наделять лоббизм как “плюсами”, так и “минусами”. Для того чтобы институт лоббизма приносил пользу всему обществу, необходимы соответствующие условия: реальное действие демократических институтов и норм, экономическая и политическая стабильность, свобода средств массовой информации, устойчивое гражданское общество. Лишь при наличии данного набора факторов увеличиваются шансы на использование лоббизма в общественных интересах. В условиях экономического, политического и духовного кризиса, переходных периодов, непредсказуемости, когда каждый класс или группа стремится “урвать” именно сейчас, лоббизм выходит за цивилизованные рамки и аккумулирует в себе больше “минусов”, чем “плюсов”.

Лоббизм как неортодоксальное явление в жизни общества целесообразно рассматривать из позиций анализа издержек и выгод, выделяя в нем как позитивные, так и отрицательные черты. Классификация преимуществ и недостатков лоббистских компаний приведена в табл. 1.

Модели лоббизма. Несмотря на специфические особенности проведения политики лоббизма в разных странах мира и нетипичный инструментарий, что используется группами специальных интересов ради достижения намеченных целей, можно выделить две базовых модели лоббирования: американская (США, Канада, Япония) и европейская (Германия, Франция, Великобритания).

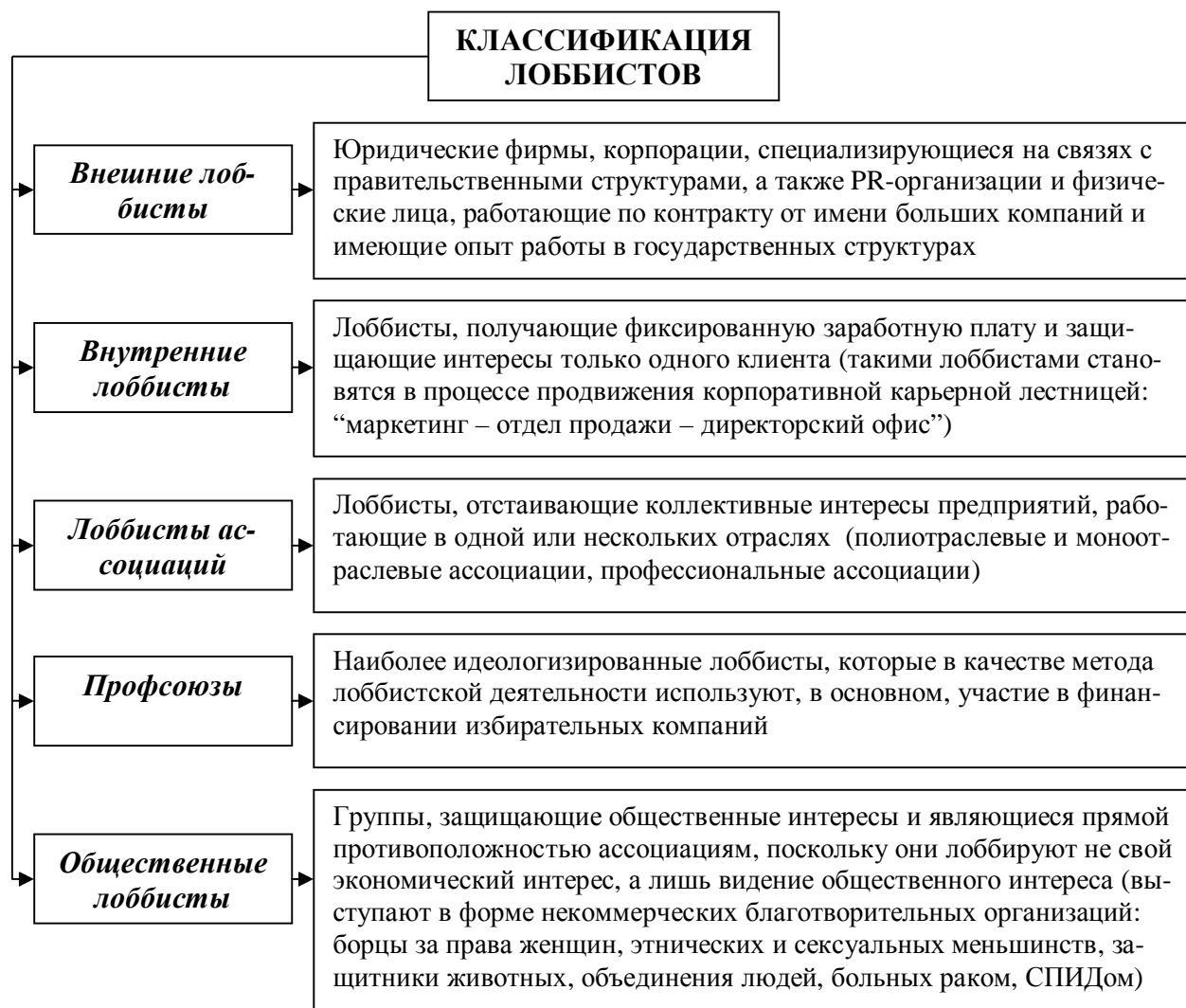


Рис. 1. Классификация лоббизма (по Б.Волпу и Б.Левину) [4]

Таблица 1

Преимущества и недостатки лоббизма [4; 5; 6; 7]

| | |
|------------------------------|--|
| Преимущества лоббизма | <ul style="list-style-type: none"> • Влияя на управленческие решения, лоббизм вынуждает “держаться в форме” органы государственной власти и управления (в определенном смысле лоббизм соревнуется с ними, добавляет им динамики и гибкости). |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм выступает инструментом самоорганизации гражданского общества, посредством которого мобилируется общественная поддержка или оппозиция определенному законопроекту, осуществляется влияние на политиков. Лоббизм в этой ситуации является соперником бюрократии. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм создает возможности для обеспечения интересов разного рода меньшинств, поскольку выступает как специфическая форма проявления политического плюрализма. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм воплощает принцип свободы государственных структур, ассоциаций и общественных организаций, посредством которого они самостоятельно пытаются решать собственные проблемы, владея определенным набором стратегий и средств подобной деятельности. |

| | |
|---------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм используется как своеобразное социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение внедрения в жизнь различных целей, на побуждение к конкретным действиям. Таким образом, лоббизм выступает способом активизации разнообразных процессов и явлений в сфере политики. • Лоббизм позволяет расширять информационную и организационную базу принятых решений и намного убедительнее обращать внимание на формулировку неотложных проблем общества. Лоббисты обеспечивают органы государственной власти потоком информации по тому или иному вопросу, который выносится на парламентское слушание (лоббисты – продавцы информации). Через лоббирование интересам разных групп предоставляется актуальность, социальная значимость, а властные структуры убеждаются в приоритетном, оперативном и более полном их удовольствии. Лоббирование выступает в виде системы аргументации, механизма подготовки и принятия соответствующих актов. • Лоббизм можно рассматривать как инструмент взаимодействия представительской и исполнительной власти. Взаимопомощь министерских лоббистов и депутатских комитетов происходит на пользу делу, поскольку она лишена корыстного интереса и вполне укладывается в рамки нормальной политической жизни. • Лоббизм можно оценивать и как более широкое средство достижения компромисса, способ взаимного уравнивания и примирения между собой разнообразных интересов. Лоббистские группы, которые отстаивают диаметрально противоположные интересы своих “хозяев”, как это ни странно на первый взгляд, содействуют сохранению определенного равновесия разных сил, нахождению “точек соприкосновения” и достижению консенсуса при принятии управленческих решений, ведь, в конечном итоге, основа лоббизма – взаимовыгодное сотрудничество. |
| Недостатки лоббизма | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм содержит в себе немалую опасность “размывания” народновластных фундаментов общества, превращения демократических институтов в крепкий инструмент активности отдельных властных групп. • Лоббистские мероприятия выступают в форме проявления социальной несправедливости (как показывает социальная практика некоторых западных государств, результативность лоббизма большого бизнеса выше, чем у других групп и структур). Такая ситуация способна дестабилизировать экономику, внести дисбаланс в интересы, содействовать росту напряженности в обществе. • Лоббизм иногда выступает “проводником” неправового давления на государственные органы. Здесь уже нужно говорить о тех его видах (взяточничество, коррупция), что “подтачивают” фундамент власти. • Лоббизм может стать инструментом приоритетного удовлетворения иностранных интересов во вред интересам отечественным, то есть реализовываться как непатриотичное средство. • Лоббизм может служить фактором развития и защиты ведомственности, национализма, усиливать крайние формы удовлетворения “специальных интересов”. • Лоббизм иногда существенно мешает стабильной и оперативной государственной политике, потому что может быть направлен, например, на постоянное перераспределение бюджета, на частое изменение приоритетов, на усиление позиций одной ветви власти при одновременном ослаблении другой. • Лоббизм чаще всего блокирует действительно нужные управленческие решения, препятствует удовлетворению общественно полезных интересов, содействуя удовольствию и реализации чиновнических интересов. |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Лоббизм может использоваться и в наиболее “прозаичных” целях – как инструмент обогащения отдельных элит (лоббизм – это существование групп людей во власти, которые используют все возможные меры для перераспределения материальных ресурсов и благ на свою пользу). |
|--|---|

Классическим примером страны с профессиональным уровнем лоббирования интересов являются США (lobby land). Первая поправка к Конституции США гарантирует право американцам обращаться к правительству с разнообразными просьбами, с которыми на практике обращаются не рядовые граждане, а профессиональные лоббисты, которые отстаивают интересы бизнес-структур или партий. Первый в мире закон о лоббировании был принят в США в 1946 г., согласно которому лоббистов обязывали регистрироваться в Конгрессе и проинформировать общественность относительно интересов, которые они отстаивают, источников финансирования их деятельности и размеров личного гонорара. Развитие профессионального лоббирования в Америке отображает представления американцев о желательности максимальной специализации, а поэтому репутация лоббиста в США принципиально не отличается от репутации адвоката или наемного охранника, от которых так же требуется умение “цинично” защищать интересы конкретного клиента, не обязательно разделяя его взгляды.

В 1995 г. был принят новый законодательный документ “Акт об открытом лоббировании”, который фактически узаконил лоббизм как вид профессиональной деятельности. Сегодня в США лоббизм приобрел такой размах, что о нем говорят как о целой индустрии специфических услуг. Столицей лоббистов стал Вашингтон, где сосредоточены федеральные органы власти, Конгресс, Сенат, суды, юридические и лоббистские фирмы, представительства компаний и корпораций. В вашингтонской индустрии “продвижения интересов” работают в пять раз больше специалистов, чем в сфере производства. На каждого члена Конгресса приходится в среднем по 125 лоббистов, а ежегодно только на лоббирование федерального правитель-

ства расходуется около 8,4 млрд. дол. Значительное место в структурах американского общества занимают еврейское, польское, арабское и японское лобби, которые, в силу своих возможностей, пытаются отстаивать интересы национальных общин и стран, выходцами из которых они являются.

Законодательство Великобритании одобряет лоббирование, признавая лоббистов как парламентских агентов. Перед принятием определенного законопроекта парламент выдает так называемый “зеленый документ”, что приглашает лоббистов к дискуссии. По результатам дискуссии выдается “белый документ”, который и выступает основой для законопроекта. После публикации “белого документа” лоббирование изменений в законопроект уже не допускается.

Лоббисты, которые отвечают за связи с законодательными органами государственной власти, преследуют несколько общих целей:

- улучшают отношения с представителями “высших эшелонов” государственной власти;
- отслеживают работу законодательных и исполнительных органов власти в тех сферах и по тем вопросам, которые оказывают самое существенное влияние на жизнь граждан определенного избирательного округа;
- активизируют участие избирателей по делам государственного управления на всех уровнях;
- влияют на законодательство, которое касается экономических интересов избирателей определенного региона.

В Великобритании действует закон относительно лоббизма, согласно которому член парламента может официально выступать представителем коммерческих интересов одной из сторон при заключении соглашения. В Британии годовой оборот лоббистских объединений превышает 500 млн. фунтов стерлингов.

Лоббизм в трансформационных экономиках. Глубокие изменения в украинском обществе привели к бурному формированию новых организованных, в том числе корпоративных, интересов, росту заинтересованности практикой лоббизма, в первую очередь, со стороны предпринимательских структур и разных общественных объединений. Отметим, что это явление было характерно и для СССР, хоть и существовало в специфической форме, свойственной авторитарному обществу. Жесткость командных административных структур, практически безграничное “всевластие” партийного государственного аппарата и его чиновников подменили лоббизм ведомственностью, коррупцией и “телефонным правом”. Следовательно, уравнилительные номенклатурные идеи и их реализация на практике препятствовали распространению цивилизованного лоббизма.

Украинский лоббизм, как и лоббизм в России, носит мафиозный оттенок, поскольку политические и экономические элиты существенно дистанцированы от рядовых граждан. Лоббирование в Украине проявляется в столкновении “олигархических кланов”, а многие политики продолжают совмещать свое участие в бизнесе с участием в политике (лоббируют собственные интересы).

В Украине, как и в других постсоветских странах, лоббизм формально не существует (отсутствует законодательная база). По определению украинских политологов, украинский лоббист отличается от, например, американского лоббиста так же, как новый украинец – от британского лорда. То, что в Украине принято называть лоббизмом, за границей, как правило, обозначается категорией “коррупция”. Сегодня в составе Верховной Рады Украины представлен практически весь спектр украинского бизнеса. Такую ситуацию и в самом деле можно понять: зачем полагаться на кого-то, платить исполнителям, если защищать и лоббировать собственное дело можно своими силами. Лоббистами в Украине являются практически все парламентарии, что и отличает украинский лоббизм

от моделей лоббирования в странах континентальной Европы и США.

Несмотря на то, что для модели украинского лоббизма, как и для российского, характерной чертой выступает наличие множества формальных ассоциаций бизнеса и общественных союзов, однако в Украине развивается абсолютно нехарактерный для других государств процесс “завоевания” политических партий национальным бизнесом. Еще одной спецификой украинской практики лоббирования является преобладание методов лоббирования через Кабинет Министров и Администрацию Президента Украины. Причиной подобной практики является сложность механизмов прохождения законопроектов через Верховную Раду и эффективность способов “внутреннего” лоббирования в Кабинете Министров. Постановления Кабинета Министров являются более эффективным средством, чем законы, поскольку вступают в силу с момента подписания и не проходят три чтения в Верховной Раде Украины. Основным методом лоббирования в Кабинете Министров является “коридорный лоббизм”, суть которого заключается, в первую очередь, в “проталкивании” нужного и отказа от принятия ненужного решения. Основные механизмы “коридорного лоббизма” заключаются в необходимости оценки реальной системы функционирования бюрократического аппарата, схемы принятия государственных решений, психологических особенностей руководителей разных уровней, степени влияния ближайшего окружения на должностных лиц.

Цена услуг лоббистов определяется уровнем лоббирования: наиболее дорогим проектом для лоббирования любой страны является ее бюджет, а наиболее дешевой лоббистской услугой является депутатский запрос (стоимость запроса в государственный орган может составлять от 1 до 100 тыс. дол. США) [8].

Выводы и предложения. Лоббизм занимает ключевую роль как основная форма взаимодействия бизнеса и политики. Общественное значение лоббизма заключается в том, что он соединяет опреде-

ляющие сферы жизнедеятельности общества: предпринимательство, государственное администрирование и публичную политику. Цивилизованное лоббирование заключается в соотношении последствий, что их вызывает принятое решение, с системой принятых ценностей и потребностями национальной безопасности. Лоббизм также означает оказание психологического влияния на мотивационную сферу тех лиц, кто уполномочен принимать решение: убеждение, подкуп и принуждение (давление, шантаж).

Нормативная регламентация лоббизма содействует его легализации и превращению в полноправный институт демократического общества. Осуществляя лоббирование на основе закона, лоббисты вынуждены подчинять свою деятельность четко установленным процедурам, что дает возможность лучше контролировать их и применять соответствующие санкции в случаях правонарушений. Для всех субъектов лоббирования создаются одинаковые условия, а поэтому возникает значительно меньше возможностей для привилегированных контактов с должностными лицами и злоупотреблений. Мировой опыт взаимодействия лоббистов и политиков убедительно подтверждает, что регулируемый тип лоббизма социально и экономически более эффективен, чем неофициальное лоббирование интересов, приносит общественную пользу и играет значительную роль в демократизации общества.

Учитывая позитивный зарубежный опыт лоббирования интересов, целесообразными является использование таких механизмов формирования “прозрачной” и цивилизованной модели украинского лоббизма:

- закрепление на законодательном уровне института лоббизма через принятие соответствующих нормативных правовых актов, которые бы детализировали законные (например, составление законопроектов и вынос их на обсуждение; проведение научно-практических конференций при участии представителей исполнительной и законодательной ветвей власти; выступление в профильных комитетах законода-

тельного органа) и незаконные (например, подкуп должностных лиц; распространение компромата или электронных слухов через Интернет-технологии) способы лоббизма;

- введение административной или криминальной ответственности в случае представления лоббистами неправдивой информации при заполнении регистрационных анкет относительно особенностей осуществления своей деятельности;

- внедрение дифференцированного налога за лоббирование корпоративных интересов, который должен служить дополнительной доходной статьей государственного бюджета;

- ввод системы аттестации лоббистов, которые должны отвечать четким критериям.

Институт лоббизма способен выполнять функцию благоустройства общественных интересов, дополняя собой конституционную систему демократического управления. Запрещение лоббизма содействует исчезновению механизма сопоставления интересов и определения приоритетов при подготовке или принятии того или иного законодательного акта.

Литература

1. Нуреев Р. Теория общественного выбора: Курс лекций. –М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.
2. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. –М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
3. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. – Новосибирск: ЭКОР, 1998.
4. Wolpe В.С., Levine В.Ј. Lobbying Congress: How the System Works. – Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996.
5. Мишутин С. Обыкновенный лоббизм // Аргументы и факты в Украине. –№41. – 2005. –С. 9.
6. Goldstein К.М. Interest Groups, Lobbying and Participation in America. –

Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
1999.

7. Trends in Grassroots Lobbying // <http://www.advertising.about.com>.

8. Зущик Ю. Лобізм в Україні. –К.,

Статья поступила в редакцию 03.04.2006

В.Н. ИНЯКИН, к.э.н., ст.н.с.,

Институт экономики промышленности НАН Украины

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Основные проблемы жилищно-коммунального хозяйства Украины в настоящее время заключаются, во-первых, в недостатке у предприятий отрасли оборотных средств для обеспечения нормальной эксплуатации и, во-вторых, в высоком уровне физического и морального износа основных фондов.

Существование первой проблемы обусловлено очень высоким уровнем затрат на производство и отпуск жилищно-коммунальных услуг, высоким уровнем тарифов при низкой платежеспособности основного их потребителя – населения.

Вторая проблема вызвана тем, что длительное время на воспроизводство основных фондов предприятий ЖКХ направлялось недостаточно инвестиционных ресурсов.

Состояние жилищно-коммунального хозяйства Украины в настоящее время не устраивает никого: ни органы государственной власти и местного самоуправления, ни руководство отрасли и предприятий ЖКХ, ни потребителей – следовательно, общество в целом. Правительство и органы местного самоуправления прежде всего не устраивает необходимость бюджетной поддержки предприятий ЖКХ и большие расходы предприятий бюджетной сферы на оплату жилищно-коммунальных услуг; при этом долгое время сохраняется большая задолженность потребителей за жилищно-коммунальные услуги. Руководство отрасли и предприятий ЖКХ не устраивает высокий уровень физического и морального износа основных фондов, большая дебиторская и кредиторская задолженность,

недостаток инвестиционных ресурсов и оборотных средств. Потребителей не устраивают высокие тарифы и завышенные нормы потребления на жилищно-коммунальные услуги при их низком качестве; подавляющая часть населения из-за низких доходов вынуждена существенную часть своих доходов направлять на оплату жилищно-коммунальных услуг, при том, что оставшихся средств едва хватает на удовлетворение самых насущных нужд.

Недовольство населения трансформируется в социальный протест в разных формах – от манкирования обязанностью оплачивать услуги до открытых выступлений. Далее социальный протест перерастает в политическое неприятие находящихся у власти в конкретных регионах и в стране в целом политических организаций. Таким образом, проблемы ЖКХ имеют экономический, социальный и политический аспекты, что в целом дестабилизирует общество. Основой этого являются экономические причины – низкий уровень доходов и бедность населения при очень высоком, на этом фоне, уровне затрат и тарифов на услуги ЖКХ.

Таким образом, в настоящее время уровень обеспечения жилищно-коммунальными услугами и состояние жилищно-коммунального хозяйства не отвечают по качеству и доступности потребностям общества. При сокращении объема предоставления жилищно-коммунальных услуг остается высокая задолженность потребителей по их оплате. Значительная часть основных фондов предприятий отрасли фи-

© В.Н. Инякин, 2006