

кий прогресс и эффективность производства – Вест. НТУ «ХПИ». – X., 2005. – № 32'2005. – С. 79-84.

8. Тимошенко И. В. Институционализм и проблемы образования / И. В. Тимошенко, О. Н. Нащекина // Технический прогресс и эффективность производства – Вест. НТУ «ХПИ». – X., 2004. – № 27'2004. – С. 77–82.

9. Тимошенко И. В. О состоянии и перспективах исследования образования в новой институциональной экономике / И.В. Тимошенко // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Економічна серія. – X., 2005. – № 650. – С.58-62.

10. Тимошенко И.В. Роль институциональных факторов в формировании приоритетов инвестиций в образование / И. В. Тимошенко, О. Н. Нащекина // Вестн. нац. технич. ун-та «ХПИ». – 2009. – №18'2009. – С. 3–7.

11. Тимошенко И. В. Система образования в зеркале экономической науки: монография/ И.В.Тимошенко. – Харьков: Изд-во НУА, 2005. – 296 с.

12. Тимошенко И. В. Система образования как объект исследования экономической теории: от классической к новой институциональной экономике [Электронный ресурс]/ И.В. Тимошенко // Рос. экон. Конгресс: сб. докладов участников. – М.: ИЭ РАН, 2009. – 1 электронный опт. диск (CD-ROM).

13. Тимошенко И. В. Человек, институты и рынки в системе образования: монография / И.В.Тимошенко. – Харьков: Изд-во НУА, 2010. – 468 с.

14. Тимошенко И. В. Фактори і результати освіти у дзеркалі економічного аналізу // Вчені зап. Харк. гуман. ун-ту «Народна українська академія». – X., 2011. – Т. XVII. – С. 74–87.

15. Ханушек Э. Роль качества образования в экономическом росте / Э. Ханушек, Л. Вессман // Вопросы образования. – 2007. – № 2. – С.86-116.

16. Becker G. S. Human Capital and the Personal Distribution of Income : An Analytical Approach. Woytinsky Lecture, N 1 / Gary S. Becker // Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis / Gary S. Becker. ; Institute of Public Administration. University of Michigan, 1967. – 2nd ed. – Chicago, 1980. – Ch. 3. – P. 108-158.

17. Becker G. S. Social Economics: Market Behavior in a Social Environment / Gary S. Becker, Kevin M. Murphy. – Cambridge, MA, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2000. – X, 170 p.

18. McMeekin R. W. Incentives to Improve Education. A New Perspective /Robert W. McMeekin. – Cheltenham, UK; Northampton, MA, US : Edward Elgar Publishing, 2003. – XIII, 200 p.

19. Mincer J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution / Jacob Mincer // The Journal of Political Economy. – 1958. – Vol. 66, №. 4. – Aug. – P. 281–302.

20. Schultz T. W. Investment in Human Capital / Theodore W. Schultz // The American Economic Review. – 1961. – № 1(2). – P. 1–17.

21. Wößmann L. Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence / Ludger Wößmann // Oxford Bulletin of Economics & Statistics. – 2003. – Vol. 65, Issue 2. – P. 117–170.

Статья поступила в редакцию 09.06.2011

Ю.А. МИРЯСОВ, к.э.н., доцент,
Харьковский национальный университет им. В.Н.Каразина

ГРАНИЦЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛОББИРОВАНИЯ КАК МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП.

Одним из ключевых моментов современного институционального направления экономической теории является признание возможности концентрации и неравномерности распределения власти в рыночном пространстве. Даже простой тезис о редкости и ограниченности ресурсов приводит к идее об асимметрии в их распределении между экономическими субъектами, к неравномерности хозяйственных единиц, а, следовательно, по-

тенциально возможным отношениям доминирования-подчинения. Власть – это в первую очередь возможность реализации собственных экономических интересов, и отношения власти можно выявить практически во всех сферах экономической деятельности: внутри фирм, между фирмами, профсоюзами, различными группами влияния, между потребителем и

© Ю.А. Мирясов, 2011

производителем и т.д. Любые хозяйственные единицы, независимо от их сферы деятельности являются институционально зависимыми от государства, поскольку оно формирует институциональную систему экономических отношений. Эта институциональная зависимость проявляется, начиная с процессов распределения доступа к бизнесу (лицензирование, регистрация) вплоть до соблюдения режимов фискальной, административной, хозяйственной деятельности. Поэтому одной из наиболее существенных форм реализации власти являются отношения между государством и экономикой, которые выражаются в конкретных видах экономической политики государства. Экономическая политика государства всегда предполагает возможность изменения расстановки сил и властных полномочий в экономике и служит одним из главных инструментов реализации экономических интересов. Экономическая политика это постоянный процесс, направленный на достижение соответствия системы постоянно меняющимся потребностям общества и изменяющимся условиям. Если экономическую политику представлять как следствие, а экономические интересы – как ее предпосылки, то представляет интерес непосредственно механизм трансформации интересов в экономическую политику через институт лоббирования.

В поле экономического изучения проблемы лоббирования как механизма реализации экономических интересов попадают в теории общественного выбора, в предметную область которой входит рассмотрение экономических последствий в процессе принятия политических решений. Исходной точкой анализа здесь служит обоснование понятия групп интересов, влияющих на процесс принятия решений государственными институтами. К одним из первых работ, посвященных этим вопросам, следует отнести исследования, сделанные в США еще в середине XX века А.Бентли и Г.Макконнелла [12]. К концу XX века количество публикаций по этой теме значительно растет, расширяется спектр мнений, детализируются рассматриваемые проблемы. Основы поведения направленного на поиск ренты и «захват государства» разрабатывают Г.Таллок, Р.Толлисон, А.Крюгер [15]. Структуре и стимулам поведения заинтересованных групп посвящены работы М.Олсона, Г.Алмонда, Р.Смита [5; 14]. Проблемы коррупционных схем лоббирования раскрываются Г.Волшем, Дж.Френдрейзом, Д.Вотерманом [8]. Возможности оппортунистического пове-

дения в лоббировании исследуются Р.Болдуином, Н.Маккарти, Л.Ротенбергом. Ф.Вейманом [9;11], гипотеза покупки голосов – А.Бу [17], роль лоббирования как каналов передачи информации – Дж.Хансена, Д. Остин-Смита, Г.Маккисика [10;6;13], модель лоббирующей субсидии – Р.Холла. В целом, как показывает Р.Холл, основные типы лоббирования можно свести к лоббированию как взятке и лоббированию как передаче информации [9]. В дискурсе работ российских и украинских экономистов отдельные аспекты этой темы исследуются в рамках концепции экономической власти. Отметим, в частности работы И.Бережного, В.Вольчика[1], В.Дементьева, О.Длугопольского[3], С. Перегудова, И. Семеновко, С.Сулакшина, А.Тимченко. Ценностные отношения исследователей данной проблемы включают в себя широкий спектр мнений – от полного неприятия лоббирования до признания его необходимости. Наиболее пессимистические выводы заключаются в том, что лоббирование подрывает демократические основы организации общества, является главным элементом теневой экономики, направлено на поиск ренты и отвлекает ресурсы из экономики. Противостоящая позиция подчеркивает тот факт, что институт лоббирования – это свойство любой формы организации общества. В демократических государствах он может проявить свою максимальную эффективность, при условии продуманности правил и механизмов его функционирования, так как конкуренция между множеством заинтересованных групп ведет к более эффективному учету интересов всего общества, если учитывается как можно большее число интересов.

Несмотря на усиления внимания к данной теме в последнее время и росту публикаций, существует достаточный простор для дальнейших исследований, требующих в первую очередь детального эмпирического обоснования. В этом уже заключается определенная сложность, поскольку информация такого рода, как правило, является непрозрачной, а значит и малодоступной для изучения. Особого внимания заслуживает также изучение специфики этих процессов в странах с трансформирующейся экономикой, в которых институциональные преобразования продолжаются, выявление этой специфики и формирование институциональной структуры, адекватной продвижению экономических реформ. В частности, одной из особенностей процесса реализации экономических интересов в таких стра-

нах является то, что система взаимодействий построена на сочетании формальных и неформальных связях, вплоть до родственных. Чем больший приоритет имеют неформальные связи, тем более непрозрачным и непонятным для исследования являются данные процессы, более сложным для анализа является механизм реализации экономических интересов.

Целью данной работы является раскрытие содержания лоббистской деятельности и определение границ ее эффективности. Для этого необходимо дать теоретическое обоснование эффективности принятия политических решений через институт лоббизма в области определения приоритетов экономической политики, выделить основные модели влияния на органы государственной власти со стороны групп со специальными интересами. Это позволит выяснить, в какой степени политики могут быть независимыми в принятии решений от заинтересованных групп.

Исходной предпосылкой исследования является представление о политическом процессе как о рынке, на котором также как и на любых других рынках существуют потребности в определенном благе с одной стороны, и предложение данного блага для удовлетворения данной потребности с другой. Со стороны об-

щества постоянно существует спрос на те или иные изменения в экономической политике государства. Субъектами этого спроса выступают юридические и физические лица как единицы хозяйственной деятельности, образующие заинтересованные группы. Обеспечивает экономическую политику, государство, в результате чего определяется структура распределения и доступа к экономическим ресурсам, предоставляются общественные блага. Таким образом, объектом конкуренции на политическом рынке являются принимаемые законодателями решения, которые ведут к изменениям в текущей экономической политике. Как и на любом рынке, в сфере принятия политических решений также существует свой институт посредников. В условиях функционирующей государственной власти и демократической формы устройства таким институтом является лоббистская деятельность, где лоббист выступает в роли связующего звена между потребностями хозяйствующих субъектов на определенные изменения экономической ситуации и предложением таких изменений со стороны государства в лице законодательных органов власти.

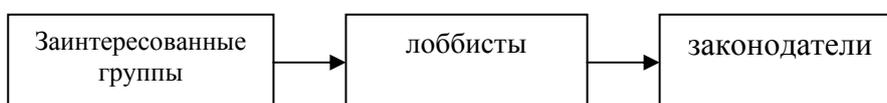


Рис.1. Механизм лоббирования интересов

Отметим, также, что развитая сеть посредничества, как правило, свойственна развитым рынкам, так как стимулирует конкуренцию и способствует более полному удовлетворению потребностей, хотя количество посредников на любом рынке не может быть бесконечным. Оно ограничено емкостью каждого отдельного рынка. Аналогично, количество посредников на политическом рынке также не должно быть крайне ограниченным, что позволяет более полно отражать весь спектр экономических интересов общества, а специализация и профессионализм лоббистов позволяет оказывать более эффективное влияние на принятие решений государственными институтами. Таким образом, институт лоббирования определяет эффективность взаимодействия и

увеличения полезности двух заинтересованных сторон – групп со специальными интересами и законодателей, принимающих решения относительно изменения государственной политики.

Дальнейший анализ эффективности влияния групп, а, следовательно, и лоббистов на законодательный процесс нуждается в уточнении ряда предпосылок и ограничений.

К базовым предпосылкам следует отнести следующие:

1. Заинтересованные группы, законодатели и лоббисты стремятся к максимизации полезности. Полезность группы выражается в определенном изменении условий хозяйственной деятельности (перераспределение прав собственности, доходов, прав на занятие кон-

кретной деятельностью, налогов, квот, лицензий государственный заказ т.д.). Полезность же законодателя определим пока как взносы в денежной или другой форме для своей избирательной кампании и получения голосов избирателей на следующих выборах, обеспечение долговременной политической карьеры, рост собственного влияния в органах власти.

2. Всегда может существовать нескольких различных, но не противоречивых законодательных альтернатив (направлений политики) в изменении которых заинтересован законодатель (например, решений проблемы в области здравоохранения и ограничении импорта). Следовательно, предпочтения законодателя можно рассматривать как относительно заменяемые, а значит, могут быть представлены стандартными кривыми безразличия.

3. Решение каждой альтернативы является нормальным благом для законодателя – увеличение возможностей его влияния на решение различных проблем предполагает одновременное усиление его деловой активности в достижении различных видов политики.

4. Лоббисты, представляющие интересы отдельной заинтересованной группы имеют как минимум общие представления о предпочтениях законодателей в продвижении тех или иных видов политики, а значит, ориентируются на их потенциальную способность в поддержке.

К основным ограничениям относятся:

1. Затратность законодательной деятельности. Продвижение любой проблемы со стороны законодателя не ограничивается простым его участием в голосовании. Она связана также со сбором необходимой информации и работой над законопроектами, внесением поправок, ведением переговоров с потенциальными участниками, созданием или разрушением коалиций, убеждением несогласных. Это также продвижение своего мнения через средства печати и СМИ. Кроме того, следует учесть процедурные маневры: работу в комитетах и влияние на назначения, манипулирование повесткой и процедурой принятия решений. Вся эта деятельность должна сочетаться с работой в собственных округах для решения текущих вопросов избирателей.

2. Узкая специализация законодателя. Каждый из политиков является специалистом только в решении ограниченного круга вопросов, хотя вынужден принимать участие в при-

нятии решений по всем видам экономической политики. Следовательно, участвуя в решении всех вопросов, включаемых в повестку дня, законодатель должен определять для себя приоритеты в решении тех проблем, в которых он наиболее профессионален.

3. Ограниченность ресурсов законодателя. Политик не может иметь абсолютно полного доступа к любой информации, которая ему необходима, ограничен штатом помощников и временными рамками в принятии определенных решений. Он может не обладать достаточными ресурсами для влияния на мнения других законодателей. Таким образом, самостоятельно законодатель не может решать все проблемы, в которых заинтересованы он сам или его избиратели.

С учетом данных ограничений и с помощью простейших инструментов микроэкономического анализа можно сформулировать модель взаимодействия лоббиста и законодателя как заинтересованных сторон в решении какой-то определенной проблемы.

Модель простого финансирования.

Допустим, интересы законодателя лежат в плоскости решения двух несвязанных между собою проблем – проблемы в области здравоохранения (H) и в области ограничения импорта (T), решения которых он добивается. Его интересы могут определяться как собственными убеждениями, так и составлять основу его предвыборных обещаний. Предпочтения законодателя отражает кривая безразличия (U), а текущие возможности в решении этих проблем – бюджетное ограничение (B). Если существует заинтересованная группа в аналогичном решении проблемы торговли и ее интерес совпадает с интересом законодателя, то одним из способов ускорить продвижение данного решения для группы будет финансирование деятельности законодателя. Такое финансирование не следует путать с простой «покупкой голосов» или обычной взяткой, поскольку законодатель сам заинтересован в достижении данной цели, однако такая сделка, очевидно, является «теневой» и может рассматриваться как взятка по своей форме. Дополнительное финансирование увеличивает возможности законодателя ($B \rightarrow B'$). При этом спектр возможных равновесных состояний увеличивается и будет находиться на отрезке ab нового бюджетного ограничения B' (в данном случае – точкой E').

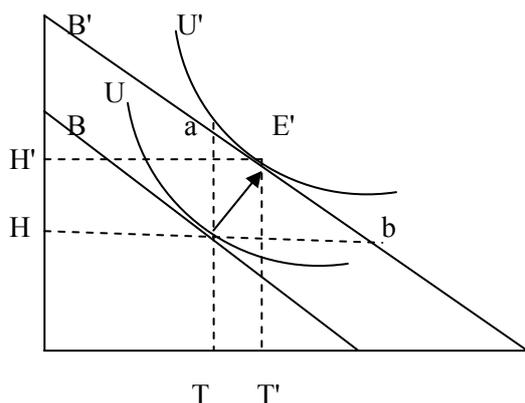


Рис.2. Модель простого финансирования

Главной проблемой простого финансирования становится то, что лоббисты, обеспечивая законодателей дополнительными ресурсами, могут действовать только негласно, а значит не в состоянии полностью контролировать все усилия законодателя по достижению данной цели. А он, в свою очередь, может распределить дополнительный прирост своих возможностей для достижения задач ограничения импорта (TT'), но также получает ресурсы и возможности для продвижения других своих приоритетов в области здравоохранения (HH'), так что возникает возможность что $(H' - H) > (T' - T)$.

Вместе с тем, проблема эффективности лоббирования для заинтересованных групп все-таки может быть решена. Здесь возможны как минимум два направления лоббистской деятельности, которые предполагают как можно более полное подчинение интересов законодателей интересам заинтересованной группы, а, следовательно, и более полный контроль за их деятельностью. Наиболее простым случаем здесь может считаться ситуация прямого выдвижения в органы власти представителя от заинтересованной группы. Среди различных классификаций лоббизма наиболее близко данной ситуации понятие внутреннего или встроенного лоббизма – политик-лоббист, защищающий интересы только одного клиента и получающий от него постоянный фиксированный доход. Здесь представитель заинтересованной группы «вводится» в органы власти только для реализации интересов данной группы, которые всегда имеют для него максимальный приоритет (рис 3). Свобода выбора законодателя-лоббиста в принятии решений крайне ограничена его полной зависимостью

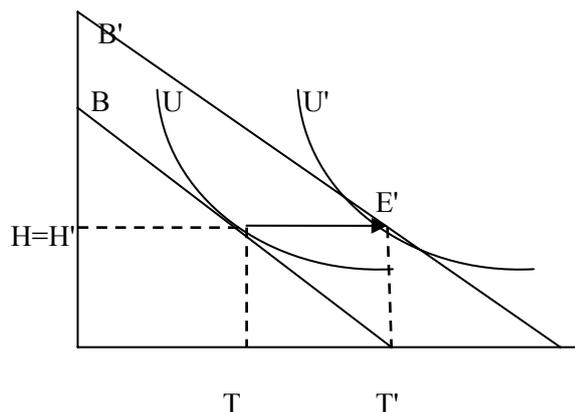


Рис.3. Модель встроенного лоббизма

от интересов группы. Такое лоббирование свойственно, как правило, развивающимся демократиям. При этом существует опасность институционализации и закрепление норм и правил данного типа лоббирования, формирования т.н. «дефектной демократии», в которой процедуры демократического представительства интересов вытесняются «неформальными практиками». Если традиции встроенного лоббизма не пресекаются законодательно, то существует вероятность того, что легальные процедуры будут замещаться неформальными практиками. Чем сильнее эта тенденция, тем больше возможностей возникает для наиболее влиятельных групп и закрепления их монопольного статуса в процессе реализации собственных интересов. Как следствие, возникает большее количество рисков, связанных с нестабильным развитием общества, растет потребность в усилении репрессивных органов государства, упрочения «вертикали власти».

Больше отвечает рамкам демократического устройства ситуация внешнего лоббизма, когда юридические фирмы, GR-организации, физические лица, специализирующиеся на связях с правительственными структурами работают по контракту от имени своих клиентов, непосредственно не участвуя в деятельности законодательных и исполнительных органов власти. В этом случае большей эффективности от лоббирования можно достичь, если законодатель получает не просто финансовую помощь, но и другие специализированные активы, которые могут быть использованы только для решения конкретной проблемы. Специализация лоббистов предполагает, что профессиональные лоббисты, находясь в политической среде, постоянно собирают, анализируют и

словами, заинтересованные группы могут непреднамеренно финансировать достижение иных, побочных целей.

Более эффективным является модель смешанного финансирования, в которой независимые лоббисты предоставляют уникальный материал по решению определенной проблемы, а группы обеспечивают финансирование. Здесь возможности достижения иных приоритетных целей становятся крайне ограниченными. Такой способ лоббирования является более эффективным для заинтересованных групп, но менее эффективным для общества. Встроенный лоббизм является наиболее неприемлемой формой для достижения общественных целей, которые здесь отодвигаются на второй план. Еще более негативные последствия имеет также то, что государственные институты становятся выразителя интересов достаточно ограниченного круга интересов, это ведет к клановости и олигархичности во всей структуре отношений экономической власти.

В мировой практике наиболее признанными образцами лоббизма являются американская и европейская модели. Каждая из них обладает своими как определенными достоинствами, так и вполне очевидными недостатками. Эти модели вобрали в себя опыт формирования институтов выражающих экономические интересы за достаточно длительный период времени. Учет этих особенностей, выявление специфики и путей реформирования этих институтов в национальной экономике является одним из главных дальнейших направлений исследований по данной теме.

Литература

1. Бережной И.В., Вольчик В.В. Исследование экономической эволюции института власти-собственности. – М.: Юнити - Дана, 2008. – 240с.
2. Вуйма А. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. – СПб.: Питер, 2008. – 384с.
3. Длугопольский О.В. Теорія економіки державного сектора. – К.: «ВД «Професіонал», 2007. – 592с.
4. Евсеев В.А., Барсукова С.Ю. Основы организации работы с органами власти. – М.: Ассоциация менеджеров, 2006.
5. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: ФЭИ, 1995. – 174с.
6. Austen-Smith, David. "Interest Groups: Money, Information and Influence," in Dennis Mueller, ed., Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
7. Baumgartner, F. R. and Beth L. Leech. The Multiple Ambiguities of Counteractive Lobbying/ American Journal of Political Science. 1996. No.40. pp. 521-542.
8. Freindreis, J.P., R.W. Waterman. PAC Contributions and Legislative Behavior/ Social Science Quarterly. 1985. No. 66. pp. 410-422.
9. Hall R.L., Deardorf A. Lobbying as Legislative Subsidy /American political Science Review. 2006. Vol. 100. No.1. pp. 69-84
10. Hansen, J.M. Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981. Chicago: University of Chicago Press. 1991.
11. Lohmann, Susanne. Information, Access, and Contributions. A Signaling Model of Lobbying / Public Choice 1995. No.85. pp. 267-284.
12. McConnell, Grant. Private power and American democracy. New York: Knopf. 1966.
13. McKissick, G. J. Issue Manipulation. Interest Group Lobbying and the Framing of Policy Alternatives. University of Michigan. 1997.
14. Smith, Richard A. Interest Group Influence in the U.S. Congress. Legislative Studies Quarterly. 1995. No. 20. pp.89-139.
15. Tullock G. The economics of special privilege and rent seeking. Boston, 1989.
16. Wright, John R. Interest Groups and Congress. Lobbying, Contributions, and Influence. Boston: Allyn and Bacon. 1996
17. Wu, Abraham H. Contributions, Lobbying, and Participation. Unpublished manuscript. Stanford University. 1994.

Статья поступила в редакцию 27.07.2011