

ние в рамках социальных норм и правил, стереотипов поведения, а также в рамках процессов институциональной адаптации и институциональных трансформаций, предоставляют исследователю плодотворную теоретико-методологическую почву для обоснования стимулов и мотивов потребления в современ-

ном обществе и, соответственно, прогнозирования социально-экономических процессов, связанных с развитием «общества потребления».

Статья поступила в редакцию 20.07.2011

О.В. ДЛУГОПОЛЬСЬКИЙ, к.е.н., доцент,
Тернопільський національний економічний університет

ПЕРСПЕКТИВИ ІНСТИТУАЛІЗАЦІ ЛОБІЗМУ У ВІТЧИЗНЯНУ ЕКОНОМІКУ

В умовах усе більшого “включення” України у глобалізаційні процеси загострюються питання несумісності багатьох міжнародних інституційних норм вітчизняній практиці розв’язання соціально-економічних проблем, серед яких особливої ваги набуває інститут лобізму та пошуку політичної ренти, оскільки саме він так і не виведений у ранг легальної діяльності за аналогією до досвіду Великобританії, США, Канади тощо. Метою статті є формулювання пропозицій щодо запровадження цивілізованих методів відстоювання групами спеціальних інтересів рішень, які справляють значний вплив на функціонування суспільного сектора зокрема та економіки країни в цілому, оскільки в умовах демократії та формування основ ринкової економіки розподільчі й перерозподільчі процеси в суспільстві так чи інакше спираються на стійкий механізм лобіювання, властивий усім цивілізованим державам. Проте реалії економічного та політичного життя України засвідчують наявність значного кола проблем щодо запровадження законних моделей лобіювання, здатних не лише захистити інтереси окремих “олігархічних кланів”, але й сприяти покращенню соціально-економічної ситуації в країні, досягненню Парето-оптимального стану в напрямку руху до економіки добробуту, подоланню кризогенних явищ, пов’язаних з нераціональністю суспільного вибору.

В сучасній політичній та економічній літературі проблемам лобізму присвячені праці багатьох дослідників, серед яких можна виділити: К.Брауна, Дж.Б’юкенена, Б.Волпа, К.Голдстейна, П.Джексона, Ф.Джонса, Б.Левіна, Дж.Фігуейро та ін. [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7]. Однак залишаються нерозв’язаними питання адаптації зарубіжної практики регулювання інституту лобізму до вітчизняних реалій української економіки.

В економіці суспільного (публічного) сектору питання лобізму прийнято розглядати як елемент економіки бюрократії, коли досліджується модель політичного кругообігу за аналогією з моделлю економічного кругообігу, аналізуються політичні процеси, рентаорієнтована поведінка, діяльність груп спеціальних інтересів, різноманітні процедури голосування тощо. В моделі політико-економічного кругообігу виборці голосують за політиків, а політики призначають бюрократів, які безпосередньо впливають на виборців. Бюрократія безпосередньо не пов’язана з інтересами виборців, обслуговуючи, насамперед, інтереси різних ешелонів законодавчої та виконавчої влади. Бюрократи не лише реалізують вже прийняті закони, але й активно приймають участь в їх підготовці, надаючи політикам інформацію та реалізуючи через систему розпоряджень прийняті ними законопроекти. Через бюрократів групи з особливими інтересами “обробляють” політиків, подаючи інформацію у вигідному для них світлі.

Значний внесок в аналіз груп спеціальних інтересів та теорію лобіювання зробив керівник Центру вивчення колективного вибору Мерілендського університету, професор М.Олсон. Низка опублікованих ним праць (“Логіка колективних дій” 1965 р., “Велич і занепад націй” 1982 р., “Влада та процвітання” 2000 р.) сприяла формуванню нової парадигми суспільного вибору, фундаментальному аналізу інструментів впливу груп спеціальних інтересів на процес прийняття суспільно значущих рішень, виявленню внутрішніх механізмів реалізації економічної політики в сфері фіскального, монетарного, цінового, соціального, інноваційного, структурно-інвестиційного, зовнішньоекономічного регулювання. М.Олсон є ав-

© О.В. Длугопольський, 2011

тором концепції “осілого бандиту”, в якій переконливо за допомогою моделювання та історичних прикладів доводив, що для нормально-го господарського життя країні необхідний стабільний уряд [8]. Пізніше його теорію підтвердили вчені Лондонського центру економічних та політичних досліджень, які обґрунтували, що більш відкрита економіка потребує масштабнішого суспільного сектора, оскільки в умовах глобалізації апіорі є більш нестабільною.

Проте, незважаючи на досить масштабні та ґрунтовні дослідження теорії суспільного вибору, бюрократії та процедур прийняття політичних рішень зарубіжною політико-економічною наукою, залишається багато питань, які в силу своєї складності, неортодоксальності та дискусійності так і не знайшли належного висвітлення в працях фахівців з економіки суспільного сектору та публічних фінансів. Серед них виділяється проблема наукового обґрунтування процесу лобіювання інтересів, дослідженню якого присвячена стаття.

Поява дефініції “лобізм” історично пов’язана з Англією початку XVII століття. Початково лобі (англ. “lobby” – парламентські кулуари) означало “прохідні коридори”, а з 1640 року цим терміном стали називати приміщення навколо залів засідання англійського парламенту, в яких законодавці зустрічались з громадянами. Коридорами англійського парламенту його члени часто прогулювались перед голосуванням, а тих, хто заважав депутатам це робити, набридаючи проханнями проголосувати за той чи інший законопроект, називали лобістами. Отже, з Великобританії – країни з найстарішим у світі парламентом – лобізм за наступні два століття перемістився в більшість держав світу. Його сучасний зміст закріпився за терміном лише на початку XIX століття.

Лобізм є системою і практикою реалізації інтересів різних груп громадян через організований вплив на законодавчу та адміністративну діяльність державних органів [9]. До груп спеціальних інтересів прийнято відносити осіб, для яких одні і ті самі заходи викликають односпрямовані зміни корисності (фізичні та юридичні особи). Такі суб’єкти використовують механізм лобіювання для реалізації своїх власних інтересів. Виробники та продавці конкретних товарів (робіт, послуг) намагаються підтримувати постійний зв’язок з представниками влади, оскільки для них регулювання цін, податків, процентних ставок, умов будівництва

і реконструкції підприємств, обсягів державних закупівель, експорту-імпорту є питаннями “життя і смерті”. На законодавців і бюрократів вони впливають через листи, телеграми, засоби масової інформації, демонстрації і мітинги, підкупи. Отже, усі ці способи впливу на представників влади з метою прийняття вигідного для обмеженої групи осіб політичного рішення називають лобіюванням.

Групи з спеціальними інтересами компенсують свої затрати, якщо законопроект, який вони відстоюють, буде прийнятий. Вигоди від прийняття закону будуть реалізовані всередині зацікавленої групи, а витрати понесе усе суспільство. Концентрований інтерес небагатьох в такому випадку перемагає розпорошені інтереси більшості. Тому відносний вплив груп з особливими інтересами набагато більший за частку їх голосів. В умовах прямої демократії вигідні окремим групам рішення не були б схвалені, якби кожен з виборців безпосередньо виражав би свою власну волю. Депутати також зацікавлені в активній підтримці з боку впливових виборців, оскільки це збільшує їх шанси на переобрання на наступний термін. Лобіювання дозволяє знаходити джерела фінансування передвиборчої компанії та політичної діяльності.

У розвинутих країнах Заходу лобісти являють собою штат висококваліфікованих фахівців, здатних зібрати необхідну інформацію і “схиляти” органи влади до ухвалення рішення на користь тієї групи, інтереси якої вони відстоюють. Часто лобісти виконують роль посередників у різного роду угодах між групами інтересів та політичних діячів, здійснюючи тим самим вплив на формування політичного курсу країни. Як досить престижний вид діяльності, лобізм нерідко називають “п’ятою галуззю влади”. Таким чином, лобізм посідає важливе місце в механізмі демократії.

Лобізм, як і будь-який інший соціальний інститут, може бути використаний або на благо всього суспільства, або для реалізації вузько-партійних інтересів. Усе залежить від соціально-економічного, політичного і культурного середовища, від обставин, що можуть наділити лобізм як “плюсами”, так і “мінусами”. Для того, щоб він приносив користь всьому суспільству, необхідні відповідні умови: реальна дія демократичних інститутів і норм, економічна і політична стабільність, свобода засобів масової інформації, стійке громадянське суспільство. Лише за наявності даного набору факторів збільшуються шанси на використання лобізму

в суспільних інтересах (він починає “працювати” у загальносоціальних режимах). В умовах економічної, політичної і духовної кризи, перехідних періодів, непередбачуваності, коли кожен клас чи група прагнуть “урвати” саме зараз, лобізм виходить за цивілізовані межі та здобуває більше “мінусів”, ніж “плюсів”.

Глибокі зміни в українському суспільстві призвели до бурхливого формування нових організованих, у тому числі корпоративних, інтересів, зростання зацікавленості практикою лобізму, в першу чергу, з боку підприємницьких структур і різних суспільних об’єднань. Відмітимо, що це явище було характерно і для СРСР, хоча й існувало у специфічній формі, властивій авторитарному суспільству. За слабких демократичних традицій і норм цей важливий соціальний інститут був деформований. Жорсткість командно-адміністративних структур, практично безмежне “всевладдя” партійно-державного апарату і його чиновників, підмінили лобізм відомчістю, корупцією й “телефонним правом”. Отже, зрівняльно-номенклатурні ідеї та їх реалізація на практиці перешкоджали поширенню цивілізованого лобізму.

Український лобізм, як і лобізм в Росії, носить мафіозний відтінок, оскільки політичні й економічні еліти є суттєво дистанційованими від пересічних громадян. Лобіювання в Україні проявляється в зіткненні “олігархічних кланів”, а багато політиків продовжують суміщати свою участь у бізнесі з участю в політиці (лобіюють власні інтереси).

Серед безліч технологій лобіювання інтересів, в Україні найпоширенішими є дві. Перша – найпростіша, проте одночасно і найдорожча – пов’язана з підкупом депутатів за “правильне” натискування кнопки. Переговори про це ведуться з керівником фракції чи партійної групи. У випадку, якщо керівники вирішать, що їх фракція підтримає законопроект або відхилить пропозицію, рядовим депутатам досить рідко доводиться відступати від “генеральної лінії” фракції. Друга технологія лобізму є дещо складнішою, оскільки пов’язана з “наймом” кількох депутатів, за допомогою яких на розгляд Верховної Ради подається законопроект, який вони публічно відстоюють щодо необхідності його прийняття. Одночасно “купується” й низка публікацій потрібного спрямування у пресі. Уся процедура такого лобізму обходиться замовнику в кілька десятків тисяч доларів. Розрахунок робиться на те, що депутати, під час розгляду великої кількос-

ті законопроектів та участі у політичних баталіях, не звернуть уваги на усі деталі законопроекту, що виноситься на розгляд. Як правило, така схема використовується під час просування через парламент рішень у сфері, в якій більшість народних депутатів просто не розбирається.

Незважаючи на те, що для моделі українського лобізму, як і для російського, характерною є наявність безліч формальних бізнес-асоціацій та громадських спілок, однак в Україні розвивається абсолютно нехарактерний для інших держав процес “завоювання” політичних партій національним бізнесом (своєрідна форма захисту інтересів підприємництва в умовах політичної та економічної нестабільності). Ще однією специфікою української практики лобіювання, як стверджують аналітики, є переважання методів лобіювання через Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. Це підтверджує кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною подібної практики є складність механізмів проходження законопроектів через Верховну Раду та ефективність способів “внутрішнього” лобіювання у Кабінеті Міністрів. Результати опитування, проведеного свого часу журналом “Комп&ньюн”, показали, що найбільш рентабельним було і залишається в Україні лобіювання через Кабінет Міністрів. Постанови Кабінету Міністрів є більш ефективним засобом, ніж закони, оскільки вступають в силу з моменту підписання і не проходять трьох читань у Верховній Раді. Вартість такого документу для замовника є значно нижчою. Основним методом лобіювання у Кабінеті Міністрів є “коридорний лобізм”, суть якого полягає, насамперед, в проштовхуванні потрібного та відмови від прийняття непотрібного рішення. Основні механізми “коридорного лобізму” полягають в необхідності оцінки реальної системи функціонування бюрократичного апарату, схеми прийняття державних рішень, психологічних особливостей керівників різних рівнів, ступеню впливу найближчого оточення на посадових осіб.

В деяких українських великих компаніях, переважно металургійної, хімічної промисловості, вже створені спеціальні структури – відділи по зв’язках із владою. Ці підрозділи, як правило, очолюють колишні чиновники, а їх завдання – ініціювати в державних структурах режим найбільшого сприяння для компанії. Їх умовно можна назвати “білими” лобістами, що офіційно займаються просуванням інтересів

суб'єкта, якого вони представляють. Ще одна форма “білого” лобізму – це професійні асоціації конкретних секторів ринку (рис. 1). Ці організації існують за рахунок членських внесків учасників, що платять саме за лобізм. Вони офіційно приймають участь в розробці законів, організують різноманітні конференції для формування позитивної громадської думки щодо їх діяльності.

Однак “білий” лобізм в Україні не надто розповсюджений, оскільки за ефективністю поступається “тіньовому” лобізму. “Тіньових” лобістів умовно можна розділити на галузевих

і приватних лобі. Перші відстоюють інтереси цілої галузі, а другі – інтереси конкретних банків, промисловців, компаній. Як правило, тіньові лобісти наближені до “потрібного” чиновника. За словами одного з таких “тіньовиків”, в його обов'язки входить знати всіх родичів високопоставлених “приятелів” поіменно і, навіть, пам'ятати дати їх народження.

Ціна послуг лобістів визначається рівнем лобіювання: найбільш дорогим проектом для лобіювання будь-якої країни є її бюджет, а найбільш дешевою лобістською послугою є депутатський запит (табл. 1).

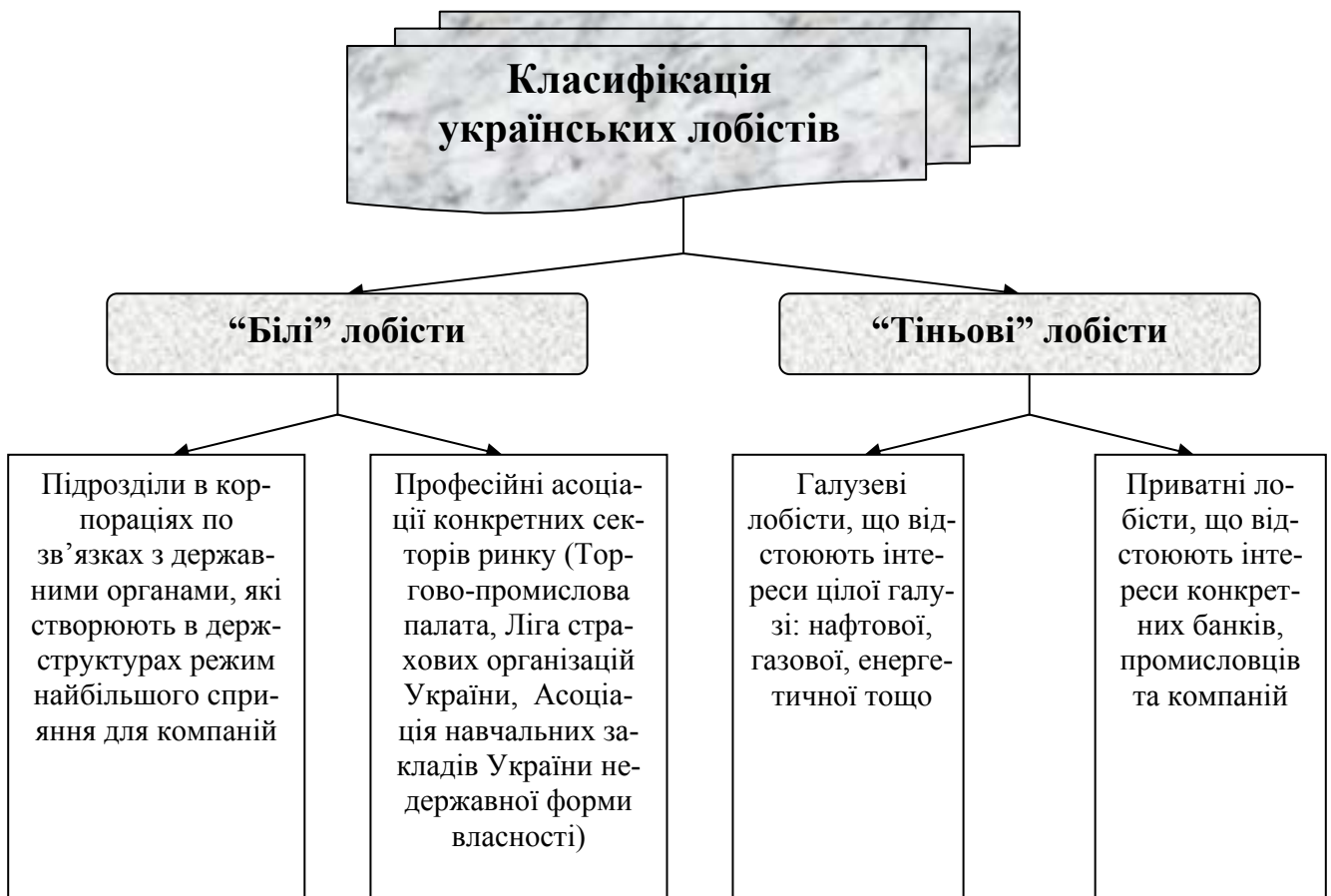


Рис. 1. Види лобізму в Україні

Регулювання і нормативне регламентування лобізму сприяють його легалізації і перетворенню на повноправний інститут демократичного суспільства. Здійснюючи лобіювання на основі закону, лобісти змушені підпорядковувати свою діяльність чітко встановленим процедурам, що дає можливість краще контролювати їх та застосовувати відповідні санкції у випадках правопорушень. Для всіх суб'єктів лобіювання створюються однакові умови і тому виникає значно менше можливостей для приві-

лейованих контактів з посадовими особами та зловживань. З огляду на це, прийняття закону про регулювання лобістської діяльності може стати потужним інструментом узаконення лобізму. Світовий досвід взаємодії лобістів і політиків переконливо засвідчує, що регульований тип лобізму соціально та економічно більш ефективний за неофіційне лобіювання інтересів, приносить суспільну корисність і має велике значення для демократизації суспільства (США, Великобританія, Німеччина).

Таблица 1

Розцінки на лобіювання в Україні, \$ тис. [10]

Лобістські послуги	Ціна
Депутатський запит	1-2
Проведення круглих столів, прес-конференцій, брифінгів за участю профільних чиновників вищого рангу	10-50
Парламентський запит	50
Підготовка нового законопроекту	40-80
Внесення поправок у законопроект	30-100
Коллективні звернення від галузевих організацій (спілок, асоціацій) із законодавчою ініціативою	50-100
Забезпечення успішної участі компаній в державних бюджетних програмах	від 100
Внесення поправок у закони і лобіювання важливих законопроектів	100-300
Запровадження і підвищення митних зборів на імпорتنі товари	100-300
Лобіювання в Адміністрації Президента	300
Ініціювання і здійснення антидемпінгових розслідувань	300-1000

Враховуючи позитивний зарубіжний досвід лобіювання інтересів, вважаємо за доцільне використовувати наступні механізми формування “прозорої” та цивілізованої моделі українського лобізму:

- закріплення на законодавчому рівні інституту лобізму через прийняття відповідних нормативно-правових актів, які б деталізували законні (наприклад, складання законопроектів та винесення їх на обговорення; проведення науково-практичних конференцій за участю представників виконавчої та законодавчої гілок влади; виступ у профільних комітетах законодавчого органу) та незаконні (наприклад, підкуп посадових осіб; поширення компромату чи електронних чуток через Інтернет-технології) способи лобізму;
- введення адміністративної або кримінальної відповідальності у випадку подання лобістами неправдивої інформації при заповненні реєстраційних анкет щодо особливостей здійснення своєї діяльності;
- впровадження диференційованого податку за лобіювання корпоративних інтересів, який повинен слугувати додатковою дохідною статтею державного бюджету;
- запровадження системи атестації лобістів, які повинні відповідати чітким критеріям: здатність аналітично мислити та сприймати значні масиви інформації, комунікативна гнучкість, вміння визначати цілі та формувати завдання, хороші навички психолога.

Література

1. Brown C.V. Public Sector Economics / C.V.Brown, P.M.Jackson. –Oxford: Oxford

University Press, 1990. –622 p.

2. Buchanan J.M. The Public Finances: An Introductory Textbook / J.M.Buchanan. –London, 1970. –492 p.

3. Wolpe B.C. Lobbying Congress: How the System Works / B.C.Wolpe, B.J.Levine. – Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996.

4. Cullis J. Public Finance & Public Choice / J.Cullis, Ph.Jones. –Oxford: Oxford University Press, 1998. –442 p.

5. Handbook of Public Economics / By A.J.Auerbach & M.Feldstein. –Amsterdam: North-Holland, 2002.

6. Goldstein K.M. Interest Groups, Lobbying and Participation in America / K.M.Goldstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

7. Figueiredo J.M. When Do Firms Hire Lobbyists? The Organization of Lobbying at the Federal Communications Commission / J.M.Figueiredo, J.J.Kim // Working Paper: National Bureau Of Economic Research. – №10553. –2004.

8. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М.Олсон. –М.: Фонд экономической инициативы, 1995.

9. Нуреев Р. Теория общественного выбора / Р.Нуреев. –М.: ГУ ВШЭ, 2005. –531 с.

10. Бироваш М. Двигатели процесса / М.Бироваш // Корреспондент. –2011. – №3(440). –с.26-28.

Статья поступила в редакцию 29.05.2011