

МОДЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛОББИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП

Мирясов Ю.А., к. э. н., доцент

Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

В статье проведен теоретический анализ лоббирования как механизма влияния на власть со стороны заинтересованных групп. Предлагается модель лоббирования как гранта, позволяющая оценить эффективность процесса принятия решений для участвующих сторон.

Ключевые слова: политический рынок, модели лоббирования, взяточничество, предпочтения законодателей, заинтересованные группы.

Постановка проблемы. В рамках теории общественного выбора политический процесс рассматривается в терминах обмена. Не останавливаясь на предпосылках и методологических особенностях данной теории, которые изложены во многих учебниках по микроэкономике, отметим лишь, что в простейшей модели политического рынка исследуется поведение трех его основных участников – политиков, избирателей и государственных чиновников (бюрократии). Взаимодействие это осуществляется путем торговли или обмена голосов избирателей на обещания политиков во время выборов и опосредованного бюрократией дальнейшего предоставления общественных благ. Влияние же на принятие решений в интервале между выборами наиболее ощутимо со стороны групп с особыми интересами. Основным способом влияния этих групп на принятие решений политиками является лоббирование. Теме лоббирования в отечественной экономической литературе уделяется, к сожалению, пока еще недостаточно внимания. Значительно чаще лоббирование становится

объектом рассмотрения в работах по политологии или встречается в выступлениях политиков. При этом основная смысловая нагрузка является скорее негативной, так как под ним в первую очередь подразумевается некая незаконная деятельность в органах власти. Аналогично, в отечественной политической практике для большинства общественных организаций отношение к лоббированию является скорее отрицательным. Как следствие, на уровне повседневного понимания данное явление также вызывает достаточно смешанные чувства. В одном из распространенных словарных определений под лоббированием понимаются действия государственных органов, законодательных, исполнительных, судебных властей, направленные на поддержку отдельных отраслей и сфер экономики регионов, предприятий, социальных групп, продиктованные не объективной необходимостью, а заинтересованностью, иногда – подкупом должностных лиц. Лоббисты в лице представителей власти способствуют своим подопечным в получении выгодных государственных заказов, кредитов, помощи, льгот, лицензий, благоприятных условий экономической, коммерческой деятельности, в создании и регистрации новых организаций, в подавлении конкурентов. Не вдаваясь в недостатки данного определения, отметим, что лоббирование индивидуальных и корпоративных, прежде всего, экономических интересов является естественным элементом взаимоотношений между обществом и властью. Оно происходило, происходит и будет происходить. В демократических странах с развитыми традициями политического процесса лоббирование – это достаточно ординарное явление, под которым не обязательно скрывается нарушение законов или норм общественной морали. По сути это просто способ влияния на принятие высшими органами государственной власти решений, настолько цивилизованный, насколько этого хочет и позволяет само общество. Понимание и правильное заимствование механизмов его осуществления (включая легализацию) позволит отбелить те связи, которые у нас принято называть не иначе как коррупционные.

С учетом сказанного, политический рынок, помимо трех основных групп его участников – политиков, избирателей и чиновников, включает в себя также еще два элемента – группы с особыми, концентрированными интересами и институт лоббирования (легализованный или нелегализованный), цель которого – реализация интересов тех или иных групп.

Цель работы и анализ публикаций. Достаточно подробно тема лоббирования рассматривается в зарубежной литературе. Особое внимание уделяется в работах по теории общественного выбора Г. Таллока, М. Олсона, Д. Остина-Смита, Ф. Баумгартнера и многих других. Обобщенно основные теоретические выводы и заключения можно попытаться свести к двум направлениям – понимание лоббирование как взяточничества и лоббирования как убеждение, или передача информации. Целью нашей работы является обобщение основных выводов данных представлений, а также описание мотивов поведения основных сторон в процессе лоббирования.

Изложение основного материала. Подход, согласно которому лоббирование рассматривается как взяточничество, характеризует отношения законодателей и заинтересованных групп как основу для возникновения взятки. Основой и следствием анализа здесь выступает модель покупки голосов. Лоббирование в этой трактовке предстает как взаимно выгодный обмен между законодателем и заинтересованной группой. В принципе предмет такого обмена мог бы включать много аспектов, но подавляющее большинство исследований рассматривает его как неявный договорный обмен финансовыми избирательными ресурсами. Законодатели представляют заинтересованным группам свои законодательные услуги, покровительство в решении существенных для них вопросов, обеспечивают принятие или «продвижение» соответствующих законов, а взамен получают взносы в денежной или другой форме для своей избирательной кампании, получения голосов избирателей на следующих выборах. Иными словами

покровительство в органах государственной власти обменивается на возможность дальнейшего переизбрания. В трактовке лоббирования как взяточничества возможны два акцента. В первом случае возмещения увеличивают ожидаемую полезность лоббирующих политиков, прилагающих усилия ради принятия определенного решения. Во втором случае это увеличивает ожидаемую полезность для групп с особыми интересами от потенциально возможного перераспределения ресурсов. Однако и в том и другом случае общим является причинный механизм, который воздействует на стратегическое положение законодателей – заручаясь поддержкой тех или иных групп, они стремятся обеспечить себе долговременное политическое будущее.

Лоббирование как убеждение. Если в предыдущей модели лоббирование представляется как неявный обмен между зависимыми друг от друга участниками, то модель лоббирования как убеждения исходит из того, что политические участники относительно независимы, а главный мотив отношений лоббиста–законодателя - это передача информации. Лоббисты как представители заинтересованной группы собирают дорогостоящую информацию и распространяют ее, чтобы убедить законодателей изменить свои предпочтения по отношению к каким-либо политическим проблемам.

Исходной здесь можно считать модель «получения доступа» Хансена (1991). Исходная предпосылка здесь – та, что законодатели, нацеленные на переизбрание, не могут быть до конца уверены в том, какую стратегическую позицию они должны занять, чтобы быть переизбранными. В отличие от них, заинтересованные группы обладают сравнительными преимуществами в получении более достоверной информации о мнениях избирателей в округе, и они используют это, чтобы убедить законодателей в том, что их политический личный интерес находится в зоне интересов, благоприятных для группы. Лоббирование возникает, когда решаются противоречия между политическими элитами, которые представляют избирателей, – доказывает Хансен, – они влияют, потому что они определяют: какие виды информации

об избирателях можно представить, а какие нет [5]. Это же доказывают модели принятия решений на основе асимметричной информации: законодатели стремятся к переизбранию, а значит должны декларировать такие программы, которые могут обеспечить им наибольшую поддержку в их регионах. Помочь им могут заинтересованные группы, которым легче собрать частную, дорогостоящую информацию о мнениях избирателей округа. Они передают ее законодателю таким образом, чтобы влиять на выбор с его стороны нужной им политики. При этом информация – это не только мнения избирателей. Законодатели могут искать любую информацию в ходе своей деятельности: экспертную по различным вопросам информацию по расстановке политических сил, любую информацию, которая уменьшает неопределенность и поможет сохранить свой статус в органах власти. В такой интерпретации конечной стратегической целью лоббирования является «...изменение убеждения законодателей, и, следовательно, их позиции, или наоборот, препятствование изменению этих убеждений... Влияние на законодателя начинается тогда, когда законодатели ставят под сомнение свои убеждения на основе лоббирующей информации» [8, 81].

В предлагаемой модели **лоббирования как гранта** мы исходим из ряда базовых предпосылок, которые характеризуют деятельность законодателей (=политиков) как выбранных представителей органов власти – активность занимаемой позиции, специализация, ограниченность ресурсов.

1. Законодатели не всегда могут занимать активную позицию в политическом процессе, который предполагает участие в процессе принятия законодательных и иных решений, в деятельности по внесению предложений в законодательный процесс (поправки, законопроекты, общение с журналистами), в построении или разрушении коалиции, которая включает в себя переговоры с потенциальными участниками, компромиссы. Также это процедурные маневры: участие в комитетах и влияние на назначения, манипулирование повесткой и процедурой принятия решений и проч. И конечно, т.к. они должны отражать мнения избирателей – работа с

избирателями в округах или районах. Главная особенность таких действий, за исключением последнего, в том, что выполнение их является достаточно затратным.

2. Каждый из избранных политиков является специалистом и действует более активно в каком-то одном из направлений политики, но принимает участие, как и все его коллеги, в реализации множества других видов политики. В первом случае законодатели руководствуются предпочтениями, которые следуют из собственного профессионализма, во втором – необходимостью выполнения общей работы. Так политик может быть специалистом в области здравоохранения, но обязан участвовать в принятии решений по вопросам образования, промышленной, ценовой, экологической, оборонной политики и т.д. Безусловно, профильные комитеты позволяют законодателям концентрировать внимание именно на их профессиональных интересах, но итоговое решение по проекту профильного комитета принимается всеми депутатами.

3. Ресурсы законодателей ограничены. У законодателей есть ограниченное время, штат помощников, информация и другие активы. Следовательно, они не могут участвовать в решении всех политических вопросов, в которых заинтересованы они или их избиратели. Они должны определить приоритеты, принимая участие в работе одного–двух профильных комитетов по решению конкретных проблем.

Введем также исходные условия, на которых строится теория общественного выбора:

- законодатели и лоббисты стремятся к максимизации полезности;
- предпочтения гомотентичны и жестко вогнуты;
- законодатели и лоббисты имеют представление о предпочтениях друг друга;
- политический процесс представляет собой нормальный товар.

Это позволяет сформулировать модель лоббирования как гранта, главные элементы которой могут быть представлены с помощью

инструментов микроэкономического анализа. Здесь лоббирование выступает как попытка субсидировать законодательные ресурсы законодателей, предпочтения которых заинтересованная группа уже разделяет. Иными словами, лоббирование влияет на бюджетное ограничение законодателя, а не на его полезность в плане получения личной выгоды или обладания информацией.

Законодатель и лоббист - это заинтересованные стороны в решении проблем, которые они хотят «продвинуть». Продвижение здесь означает, что законодатель добивается внесения в политику тех вопросов, в которых он заинтересован. При этом он увеличивает вероятность изменения текущей политики. Допустим, интересом законодателя является продвижение какого-либо закона (P), например решение вопроса об отмене ограничений на экспорт зерна. Наряду с этим он должен интересоваться не только проблемами внешней торговли, но и решать свои плановые вопросы, связанные, например, с интересами его избирательного округа – ремонт дорог, озеленение улиц, улучшение экологических стандартов и т.д. (N). Проблема только в том, что он обладает ограниченным количеством законодательных ресурсов, которые отражает линия бюджетного ограничения (B). Следовательно, он не может потратить ресурсов больше для продвижения всех проблем, в которых заинтересован. Если существует заинтересованная группа по проблеме P (объединение экспортеров зерна), то интерес законодателя и группы в данном вопросе совпадают. В нашей модели простого гранта лоббист как представитель группы сначала «отбирает» законодателей, у которых уже есть политическая позиция и убеждения, подобные его собственным. (Например: ограничение экспорта зерна приведет к убыткам внутренних сельхозпроизводителей со всеми вытекающими последствиями). Таким образом, он определяет законодателей, которые могли бы работать самостоятельно в соответствии с целями группы, уже имеющими штат и обладающими информацией по данной проблеме. Затем лоббист субсидирует деятельность законодателя. Если под

субсидированием следует понимать в первую очередь финансовые потоки для подкупа других политиков, то мы получим модель взятки. Хотя кроме денег лоббист может обеспечивать также материал для формулирования предложений, рассмотрения альтернатив, заключения сделок, аргументации, возможности создания коалиции, иными словами стимулировать законодателя к увеличению самостоятельных усилий, чтобы изменить содержание законодательства или сделать такие изменения вероятными. Таким образом, лоббист субсидирует законодателя имеющимися у него информационными, материальными и финансовыми ресурсами. А значит, увеличивает бюджетные возможности законодателя от B к B' (рис.1). Предпочтения законодателя представлены кривой безразличия U_i , а точка ее касания с бюджетной линией (b) является оптимальным распределением времени i -го законодателя в исходных условиях до субсидирования ($P_a N_a$).

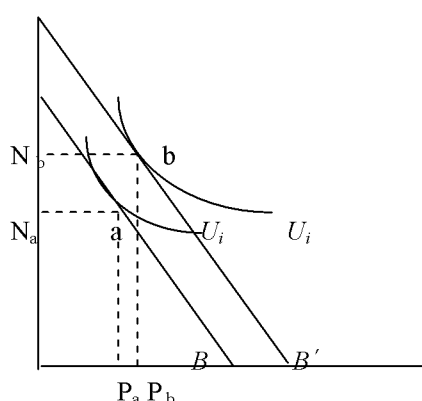


Рис. 1. Лоббирование как простой грант

Главной проблемой простого гранта становится то, что лоббисты, обеспечивая законодателей дополнительными ресурсами, могут действовать только негласно, а значит не в состоянии полностью контролировать направления использования своих средств. А законодатель, в свою очередь, может распределить дополнительный прирост своих возможностей для достижения задач снятия ограничений на экспорт ($P_a P_b$). Но также он получает ресурсы и возможности для продвижения других своих приоритетов ($N_a N_b$), так что $N_b' - N_a > P_b - P_a$.

Очевидно, это не было бы предельно эффективно для лоббистов, нацеленных на решение экспортных проблем, поскольку получается, что они

субсидируют также большее увеличение усилий и в решении других проблем, в которых сами не заинтересованы. Здесь возможен результат, обусловленный эффектом дохода и эффектом замещения. Поскольку цели P и N рассматриваются законодателем как нормальные блага, то расширение его возможностей приводит к одновременному приросту усилий по достижению обеих целей, но при этом меняется структура приоритетов законодателя в достижении этих целей. Выбор активизации усилий законодателя будет определяться исключительно структурой его предпочтений в определении первоочередных задач.

Таким образом, главным и основным выводом модели лоббирования как простого гранта является то, что простое финансирование законодателей со стороны заинтересованной группы не будет для нее максимально эффективным. Причина – в неявном характере заключения сделки, выполнение которой основывается исключительно «на доверии» и в невозможности контроля за расходованием средств, поскольку отсутствуют четкие количественные критерии определения ее эффективности. И даже если в результате лоббирования и будет принят необходимый закон, он может содержать в себе массу поправок и дополнений, которые снизят его эффективность для заинтересованной группы. Также выводом является и то, что законодатель, пусть даже «купленный» определенной заинтересованной группой, все равно обладает достаточной долей свободы в решении ряда других проблем, являющихся приоритетными для него. Именно структура его предпочтений становится решающей в определении этих приоритетов.

Проблему эффективности предоставляемых средств частично можно решить в модели специализированного гранта. Здесь предполагается, что лоббисты со стороны заинтересованной группы могли бы вынудить законодателя уделять больше усилий и внимания продвижению именно интересующей их проблеме. Однако принуждение может иметь только косвенный характер. Оно может иметь место только в том случае, если информация, которой владеют лоббисты, является действительно уникальной

и может быть использована *только* для решения данной проблемы, а затраты на ее получение для самого законодателя были бы весьма дорогостоящими. Профессиональные лоббисты, находясь в политической среде, постоянно собирают, анализируют, синтезируют информацию о текущих и возможных изменениях в политике вообще и об изменениях, затрагивающих их группу непосредственно. Делается это как на уровне профессиональных анализов и экспертиз, так и в виде политической разведки. Именно поэтому узкоспециализированный лоббист способен предоставлять законодателям уникальный информационный материал. Помимо самой информации это еще и штат высококвалифицированных помощников и экспертов для решения данной проблемы. Такие уникальные ресурсы можно представить как целевой грант, имеющий сходство с ваучерной программой.

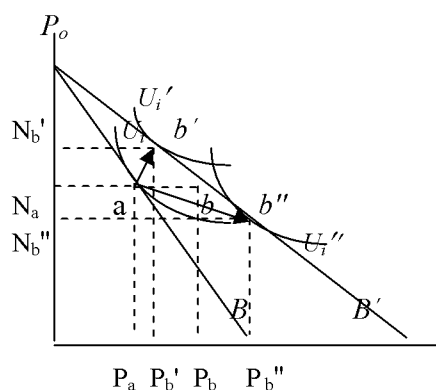


Рис. 2. Лоббирование как целевой грант

Если бы ограничение на использование субсидируемых ресурсов работало полностью (лоббисты были уверены, что законодатель их субсидию использует полностью на продвижение интересующего их проекта), то новая бюджетная линия выглядела бы как ломаная кривая $P_o b P_a$. Однако в реальности эффекта замены трудно избежать даже в случае целевого гранта. Законодатель мог бы быть в состоянии сократить усилия и время, которое он посвящает решению других проблем N (интересы избирательного округа), уделяя большее внимание P (снятию ограничений на экспорт). Однако он вряд ли сократит их полностью. Область его возможных усилий будет находиться на отрезке $b'b''$. Тут возможны три варианта равновесия. А) Пропорциональное распределение усилий – точка b . Такое решение имело бы

место, если бы ограничение на использование предоставленных ресурсов работало, а прирост усилий законодателя не сопровождался бы дополнительным финансированием. Здесь усилия распределяются таким образом, чтобы их дополнительный прирост в решении проблемы P соответствовал предельной готовности со стороны заинтересованной группы платить за продвижение данной проблемы относительно других проблем. Б) Абсолютная уникальность предоставляемых ресурсов, которые можно применить только для данной проблемы и связанное с результатами финансирование – точка b'' . Здесь возможно, что даже часть собственных ресурсов законодатель направит для решения лоббируемой цели, если будет уверен в их последующем покрытии. В результате распределение предпочтений законодателя существенно сдвигается в сторону решения проблем внешней торговли ($a \rightarrow b''$), так что в итоге большие успехи сделаны по отношению к снижению ограничений на экспорт ($P_b'' - P_a > 0$), но меньше результативность в решении других проблем ($N_b'' - N_a < 0$). В) Ситуация, отраженная точкой b' , показывает, что ресурсы, предоставленные законодателю, не являются жестко ограниченными для применения только в данной проблеме, а недостаточное финансирование его со стороны заинтересованной группы позволяет ему отдавать приоритет другим целям как в случае с простым грантом ($N_b' - N_a > P_b'' - P_a$).

Рассмотренная модель лоббирования как гранта позволяет сделать несколько достаточно важных **выводов**. Группы с особыми интересами имеют достаточно ограниченное влияние на политиков, принимающих решения. Если это влияние оказывается только путем негласного финансирования политического процесса (модель взятки), то затраты группы могут превышать эффект от усилий законодателя. Тем более что на политиков одновременно могут влиять группы, которые руководствуются противоположными экономическими интересами. Более эффективным для группы является форма целевого гранта, когда группа предоставляет политикам не только финансовые ресурсы, но и уникальную информацию,

материалы, дополнительный персонал для решения интересующей проблемы.

В Украине достаточно остро стоит вопрос о разрушении действующего нелегально и о создании альтернативного цивилизованного механизма лоббирования. Для того чтобы минимизировать негативные последствия лоббирования, необходимо законодательно регламентировать этот вид деятельности и поставить его под жесткий контроль общества и государственной власти. Для обеспечения государственного контроля лоббистская деятельность должна осуществляться как профессиональная, на основе государственного лицензирования и аккредитации в органах государственной власти. Для обеспечения общественного контроля эта деятельность должна осуществляться гласно, быть информационно прозрачной при обязательном соблюдении в интересах клиентов действующего законодательства об информации, отнесенной к служебной и коммерческой тайне. При этом взаимодействие лоббиста с клиентом должно осуществляться только в договорно-правовой форме, а участники этого вида деятельности за возможные нарушения действующего законодательства должны нести полную юридическую ответственность в судебном порядке.

Литература:

1. Вуйма А. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений/ А. Вуйма. – Спб.: Питер, 2008. – 384 с.
2. Евсеев В.А. Основы организации работы с органами власти/ В.А. Евсеев, С.Ю. Барсукова. – М.: Ассоциация менеджеров, 2006.
3. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп/ М.Олсон. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.

4. Baumgartner, F. R. and Beth L. Leech. The Multiple Ambiguities of Counteractive Lobbying/ American Journal of Political Science.1996. 40: 521-542.
5. Hansen, J.M. Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981/ J.M. Hansen – Chicago: University of Chicago Press, 1991.
6. Tullock G. The economics of special privilege and rent seeking/ G.Tullock – Boston, 1989.
7. Lohmann, Susanne. Information, Access and Contributions. A Signaling Model of Lobbying/ S. Lohmann – Public Choice 85.1995: 267-84.
8. Wright, John R. Interest Groups and Congress. Lobbying, Contributions, and Influence/ J.R. Wright – Boston: Allyn and Bacon. 1996

Анотація

МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ЛОБІЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ ГРУП

Мірясов Ю.О., к. е. н., доцент

Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна

У статті проведено теоретичний аналіз лоббіювання як механізму впливу на владу з боку зацікавлених груп. Запропоновано модель лоббіювання як гранту, що дозволяє оцінити ефективність процесу прийняття рішень для сторін, що беруть у цьому участь.

Ключові слова: політичний ринок, моделі лоббіювання, хабарництво, переваги законодавців, зацікавлені групи.

Summary

LOBBYING EFFICIENCY MODELS OF STRATEGIC PURPOSE INTERESTED GROUP

Miryasov Y.A., Ph.D, dozent

V.N. Karazin Kharkiv National University

The theoretical analysis of lobbying as mechanism of influence on the legislator from interested groups carried out in the article. The lobbying model as the grant offered. It allows to estimate efficiency of decision-making process for the participating parties.

Key words: the political market, lobbying models, bribery, preferences of the legislators, interested groups.

Поступила в редколлегию: 02.06.2011 г.

© **Мирясов Ю.А., 2011 г.**