

УДК 330.16

JEL E61

<https://doi.org/10.21122/2309-6667-2025-21-59-70>

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ГРУППОВЫХ ИНТЕРЕСОВ

А. И. Лученюк

a.luchenok@gmail.com

доктор экономических наук, профессор,
заведующий отделом макроэкономической и финансовой политики
ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси»
г. Минск, Республика Беларусь

Статья посвящена исследованию механизма реализации групповых интересов в контексте макроэкономического регулирования. Особое внимание уделено концепции «легального функционального представительства», которая предполагает законное воздействие социальных макрогрупп (СМГ) на принятие решений органами государственной власти. Автор критикует клиентизм и лоббизм, подчеркивая их негативное влияние на сбалансированность интересов СМГ из-за возникновения «ренты влияния». Обоснована необходимость законодательного регулирования легальных форм представительства для минимизации непродуктивных привилегий и защиты интересов уязвимых СМГ. Лоббизм, по мнению автора, не должен быть легализован в Беларуси из-за его коррупционной природы.

Ключевые слова: групповые интересы, лоббизм, макроэкономическое регулирование, рента влияния, социальные макрогруппы, функциональное представительство.

Цитирование: Лученюк, А. И. Функциональное представительство как форма реализации групповых интересов / А. И. Лученюк // Экономическая наука сегодня: сб. науч. ст. / БНТУ. – Минск, 2025. – Вып. 21. – С. 59–70. – <https://doi.org/10.21122/2309-6667-2025-21-59-70>

Введение. Исследования зарубежных и отечественных ученых показали наличие на макроэкономическом уровне групп влияния, во многом формирующих приоритеты в экономической политике и оказывающих непосредственное воздействие на принимаемые государственные решения. Они серьезно воздействуют на основные макроэкономические пропорции, определяют специфику денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, институциональной и антимонопольной политики, существенно корректируют финансовые потоки в экономике исходя из своих интересов.

Одним из первых теорию групповых интересов и их влияния на правительство разрабатывал А. Ф. Бентли в работе «Процесс управления: исследование социального давления» [1]. Существенный вклад внесли Д. Труман со своей работой «The governmental process: Political Interests and Public Opinion» [2], Г. А. Алмонд и Г. Б. Пауэлл «Powell Comparative Politics: a Developmental Approach» [3]. Среди русскоязычных читателей наиболее популярен М. Л. Олсон (младший), известный не только своей теорией оседлого бандита, но и работами по групповым интересам [4]. Русскоязычные авторы гораздо позже подключились к исследованиям групповых интересов и внесли вклад в меру своих способностей. При этом А. С. Ольшанский отметил, что «недостаток существующих теорий интересов заключается в том, что они разрабатываются в основном в рамках совершенствования менеджмента под названием менеджериальная теория интересов (включая теории организационного поведения, менеджмента человеческих ресурсов, менеджмента отношений с клиентами, лидерства, исследования операций, отчетности и т. д.)» [5].

Практика показывает, что социальные макрогруппы (СМГ) стремятся по возможности перераспределить в свою пользу ресурсы других групп влияния. Такое поведение объективно обусловлено психологией людей, поскольку «каждый защищает собственные интересы и продвигает свою собственную концепцию блага, ни у кого нет резона терять во имя большего удовлетворения в общем балансе» [6, с. 28]. Следует согласиться с Е. В. Панюшкиной, отмечающей, что «большинством ученых, исследующих проблему сбалансированности экономических интересов, сделан вывод, что все программы экономического развития страны или региона оказываются неэффективными, если игнорируются какие-то группы интересов, так как отсутствие интереса, либо прямое противодействие тех или иных влиятельных групп и обуславливает недостаточную успешность реализации программ в целом» [7].

Согласование интересов субъектов экономики – одно из важнейших условий достижения устойчивого экономического развития и макроэкономического равновесия. Однако обеспечить такое согласование трудно. Г. Хэзлитт считает, что «из всех научных предметов, известных человеку, экономическую науку более всего преследуют ошибки. И это не случайно: любому предмету присущи трудные для понимания места, но в экономической науке они тысячекратно увеличиваются фактором, незначимым, скажем, в физике, математике или медицине, – особым отстаиванием эгоистичных интересов. Несмотря на то, что каждая группа имеет определенные экономические интересы, идентичные интересам всех других групп, каждая группа также имеет интересы, противоположные интересам всех других групп. Группа, выигрывающая от такой линии поведения и имеющая, таким образом, в ней прямую заинтересованность, будет благовидно и настойчиво приводить доводы в пользу такого поведения. Эти люди наймут лучшие умы, которые можно только купить с тем, чтобы они посвящали все свое время отстаиванию их интересов. И в конце концов они либо убедят широкую публику в том, что их дело правое, либо настолько собьют с толка, что ясное мышление по теме станет практически невозможным» [8].

По нашему мнению, «если в западной институциональной модели происходит согласование интересов государства с основными социальными макрогруппами через систему их влияния на государственные органы управления, в т. ч. через официально признаваемый лоббизм, то в восточной институциональной матрице при ведущей роли государства приоритет получают проекты, наиболее важные с точки зрения государственных служащих. В этой матрице проще осуществлять крупные инвестиции, находить финансовые ресурсы для престижных проектов. Соответственно осуществляется и распределение централизуемых финансовых ресурсов, объем которых всегда лимитирован. Но при этом ослаблены инструменты обратной связи, которые бы показывали, что в результате предложенного правительством перераспределения централизованных ресурсов ослабляется сбалансированность экономических интересов СМГ. В результате отдельные макрогруппы чувствуют себя ущемленными, что может сказаться на эффективности их деятельности» [9, с. 46].

Государство в лице своих представителей действительно играет ключевую роль в согласовании экономических интересов и для достижения этих целей использует различные инструменты макроэкономической политики, такие как: бюджетно-налоговое регулирование (в т. ч. предоставление субсидий и льгот); денежно-кредитную политику (в т. ч. регулирование процентных ставок), регулирование рынка труда путем установления минимальной заработной платы и защиты прав работников; создание институциональных условий для согласования интересов; проведение ценовой и антимонопольной политики, снижающей возможность получения монопольно высоких доходов.

А. М. Филипченко считает, что «группы экономических интересов представляют собой совокупность хозяйствующих субъектов, объединенных общностью определенных экономических интересов и осознающих необходимость совместных усилий для

их реализации. Выступая своеобразным "институциональным ядром" социальной инфраструктуры общества, группы интересов во многом определяют как характер экономического взаимодействия на микро- и макроуровне, так и содержание системы экономических отношений в целом»¹. Такая трактовка в методологическом плане совпадает с нашим подходом к определению макроэкономических интересов как объединения людей «со специфической ролью в экономической деятельности; ориентированные на реализацию групповых и личных интересов своих членов с использованием формальных и неформальных норм (институтов); обладающие влиянием, которое позволяет им участвовать в определении специфики монетарной, фискальной и институциональной политики, воздействовать на основные макроэкономические пропорции, существенно корректировать финансовые потоки в экономике» [10, с. 68]. Следует согласиться с Н. И. Рудневой, считающей, что общество «в современных условиях не может полноценно функционировать и развиваться без выражения и учета разнообразных групповых интересов, – очевидно, и, следовательно, вопрос лишь в том, какие институты и в каких формах способны наиболее эффективно обеспечить в тех или иных конкретных социально-исторических обстоятельствах названные интересы»².

Результаты и их обсуждение. Легальное функциональное представительство. Взаимодействие социальных макрогрупп с государственными органами осуществляется с помощью функционального представительства групповых интересов, которое действует или в рамках существующего законодательства или же с его нарушениями. Распространено следующее определение функционального представительства: функциональное представительство – это «совокупность форм, методов, механизмов взаимоотношений групп интересов и властных структур, один из основных каналов взаимодействия общества и государства, который включает лоббизм во всех его видах и проявлениях, корпоративизм, систему консультаций и экспертиз, механизмы социального партнерства, службы связей с общественностью и другие представительские институты групп интересов» [11]. Это представительство направлено на реализацию специфических интересов различных групп влияния в процессе принятия решений часто в ущерб интересам слабосильных стейкхолдеров.

Есть мнение, что функциональное представительство существует в трех формах: лоббизм, клиентизм и социальное партнерство. При этом государство «зачастую само выбирает организации, которым делегируется монопольное право на представительство интересов, создавая тем самым своеобразные корпорации, в которых механизмы лоббирования уступают место патрон-клиентским отношениям власти и общественных институтов». При этом «патрон-клиентские отношения власть выстраивает только с теми группами интересов, которые соответствуют следующим критериям: 1) массовость (целесообразнее взаимодействовать с крупными структурами, охватывающими значительное количество граждан); 2) лояльность; 3) готовность идти на уступки и компромиссы; 4) способность приносить пользу ресурсными вливаниями (например, оказывать спонсорскую помощь). В патрон-клиентских отношениях государство выступает в роли покровителя определенных групп интересов, которые, в свою очередь, принимают на себя ряд обязательств: 1) согласовывать свои внутренние и внешние дела (в т. ч. и кадровую политику) с государством; 2) оказывать содействие правящей партии и ее отдельным членам в ходе выборов; 3) оказывать материальную и иную поддержку инициативам власти; 4) играть гармонизирующую функцию в обществе, понижая

¹ Филипченко, А. М. Методические основы формирования баланса экономических интересов субъектов нефтегазовой сферы Российской Федерации: дис. ... д-ра. экон. наук: 08.00.01 / Филипченко Анатолий Михайлович; Военный университет. – М., 2006. – 539 с.

² Руднева, Н. И. Представительство групповых интересов в управлении общественными процессами: дис. ... д-ра. соц. наук: 22.00.08 / Руднева Нина Ивановна; Белгородский государственный университет. – Белгород, 2002. – 443 с.

протестную активность масс; 5) подменять собой реальную оппозицию и радикально настроенные группы давления» [12, с. 159–160]. По нашему мнению, реализация клиентизма на практике является основой для появления СМГ-бенефициаров и СМГ-лузеров и не может рассматриваться как перспективный инструмент согласования интересов социальных макрогрупп.

Что касается социального партнерства, то оно является одной из форм функционального представительства и регулирует преимущественно отношения между работниками, работодателями и государством, поэтому к деятельности групп влияния имеет ограниченное отношение.

Считаем целесообразным ввести в научный оборот понятие «легальное функциональное представительство», которое основано на том, что представители социальных макрогрупп влияют на государственную экономическую политику законодательно разрешенными методами. Основными инструментами легального функционального представительства являются:

- создание ассоциаций для защиты интересов стейкхолдеров. Р. Салисбург отмечает, что «в качестве "естественной" социальной реакции среди этих конфликтующих специализированных групп создаются или возникают формальные ассоциации, представляющие конфликтующие требования каждого дифференцированного набора заинтересованных сторон. Ассоциация артикулирует интерес и, организуя своих приверженцев, обеспечивает более эффективную переговорную силу по отношению к другим группам» [13]. В Республике Беларусь наиболее известными ассоциациями, представляющими интересы крупного и среднего бизнеса, являются «Белорусская научно-промышленная ассоциация» (БНПА), среднего и малого бизнеса – «Бизнес союз предпринимателей и нанимателей им. Кунявского» (БСПН), малого – «Белорусский союз предпринимателей» (БСП);

- представительство СМГ в деятельности государственных органов путем участия в консультативных советах и других структурах, создаваемых для повышения качества управленческих решений и согласовывания экономических интересов. Вместе с тем следует согласиться с С. П. Перегудовым, который на основе российского опыта пишет, что «созданные при правительстве, президенте и парламенте консультативные советы и комитеты охватывают лишь малую часть организованных интересов и потому не в состоянии обеспечить их более или менее нормальное воздействие с государством. Главный же порок этих органов состоит в крайней неопределенности их полномочий и прерогатив, в результате чего они не оказывают сколь-нибудь заметного влияния ни на систему принятия государственных решений, ни на реальное положение дел в социально-экономической сфере. Серьезным их недостатком является и то, что они слишком буквально повторяют во многом устаревшие западные образцы и не учитывают всего разнообразия реальных и потенциальных интересов, которые сформировались или формируются в обществе»¹;

- участие представителей групп влияния в разработке нормативно-правовой базы по направлениям государственного регулирования, касающихся интересов социальных макрогрупп. Естественно, что представители этих групп пытаются провести выгодные им решения, которым противодействуют их конкуренты. На этом этапе начинает проявляться конфликт интересов и государственные органы, оценив различия в подходах, должны находить компромиссный вариант;

- наличие экспертных и консультационных служб, обеспечивающих анализ социально-экономических процессов и разрабатывающих рекомендации по стратегии реализации интересов конкретной СМГ;

¹ Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России / // Электронная библиотека Гражданское общество в России. – URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/1993-4-9-Peregudov.pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

- проведение по инициативе групп влияния конференций, симпозиумов, круглых столов, семинаров с участием ученых, государственных служащих и депутатов. При этом в случае оплаты выступлений чиновникам обязательным условием должно быть соответствие их вознаграждения уровню, применяемому в учебных заведениях для преподавателей с аналогичной степенью и званием;

- подготовка и рассылка в государственные органы аналитических и информационных материалов с обязательным указанием, какая группа влияния подготовила соответствующий материал;

- включение представителей государственных органов в состав делегаций, отправляющихся за рубеж от ассоциаций и других общественных организаций с оплатой командировок за счет государственных организаций, в которых чиновники работают;

- формирование служб по связям с общественностью. Организация пресс-конференций, массовая рассылка писем, сбор подписей и т. д. При этом статьи, видеосюжеты, интервью, упоминание в лентах информационных агентств и другие материалы по воздействию на общественное мнение с явными признаками проталкивания интересов групп влияния должны сопровождаться надписью «реклама», «на правах рекламы», «спонсорский контент». Такая маркировка должна предупреждать пользователя об осторожном восприятии просматриваемого материала;

- при использовании макрогруппами подконтрольных им СМИ при показе общественно-политических передач обязательно указывать на ведомственную подчиненность СМИ. Например, при появлении панегириков Газпрому на каналах ТНТ, ТВ-3 должна появляться надпись «телеканал принадлежит «Газпром-медиа»;

- не допускать использования ссылок на результаты проведенных социологических опросов, проведенных с нарушением технологий. Например, в США в свое время объявили, что по данным социологического опроса наиболее выдающейся мировой достопримечательностью является Статуя Свободы, которая опередила и египетские пирамиды, и Эйфелеву башню. При этом забыли сказать, что в опросе приняли участие только жители города Нью-Йорка, в котором эта статуя и стоит;

- не допускать организации «правильных» научных исследований с нужным результатом (борцы за здоровый образ жизни объявили, что люди, делающие утреннюю зарядку, умирают в сто раз реже остальных. И это действительно так, потому что «физкультурников» в сто раз меньше остальных);

- корректно демонстрировать корпоративную социальную ответственность. Стало модно ее показывать путем пропаганды экологических инициатив, демонстративной поддержкой бедных слоев населения. Например, один банк объявил о программе помощи пенсионерам, направив для этой цели 10 % дополнительного дохода от увеличения комиссионных сборов с физических лиц.

Социальные макрогруппы имеют разные возможности для функционального представительства своих интересов в государственных органах. Например, просьба директора тракторного завода будет намного весомее ходатайства Белорусского союза предпринимателей, объединяющего мелких бизнесменов. Пользуясь связями, отдельные СМГ получают дополнительные доходы, которые можно назвать рентой влияния. Эта рента может носить продуктивный или непродуктивный характер. Если продуктивная рента влияния создает стимулы к росту эффективности хозяйствования, то непродуктивная рента влияния создает необоснованные привилегии и ведет, в конечном счете, к росту противоречий между СМГ. Вполне обоснованным является мнение, что «...отдельные лица и группы могут добиваться непродуктивного вмешательства сверху и могут растрачивать ресурсы в попытках оказать соответствующее влияние на лицо, принимающее решения... Когда же им удастся повлиять на центр принятия решений и добиться неадекватного вмешательства, возникают дополнительные издержки, связанные с принятием некачественного решения и его осуществлением. Наконец, если

меняется структура, управленческий аппарат, политика и процедуры таким образом, чтобы уменьшить попытки оказывать влияние, такие изменения приводят к дополнительным издержкам. Все эти издержки относятся к числу издержек влияния» [14, с. 283–284]. Значительную ренту влияния обычно имеют богатые организации, в первую очередь, в добывающих отраслях. В связи с этим А. М. Филипченко пишет, что «одна из главных причин неэффективной работы органов государственной власти по совершенствованию нормативно-правовой базы недропользования – мощное влияние на законотворческий процесс со стороны различных групп интересов. Причем руководство страны, призванное отстаивать, прежде всего, общественные интересы, зачастую жертвует ими в угоду интересам нефтегазового бизнес-сообщества, иностранного капитала и государственной бюрократии, способствуя, тем самым, повышению потенциала конфликтного взаимодействия хозяйствующих субъектов»¹.

Кроме того, активная работа представителей СМГ может смещать приоритеты экономического развития. В частности, когда Председателем Национального банка Республики Беларусь был назначен заслуженный строитель П. П. Прокопович, строительная отрасль получила большие преференции, в т. ч. в получении льготных кредитов для населения в целях строительства жилья. Причем лоббисты строительного комплекса убеждали граждан через СМИ в том, что именно строительный комплекс является драйвером экономического роста. Политика накачки денег в строительный комплекс закончилась резким ускорением темпов инфляции и девальвациями национальной валюты.

Таким образом, даже легальное функциональное представительство целесообразно ограничивать, хотя это не всегда возможно сделать. Практика показала, что введенная система экспертизы проектов не всегда оказывается эффективной в случае сильного давления на экспертов. В связи с этим целесообразно законодательное регулирование легального функционального представительства. При этом особо недопустимо давление на экспертов.

Многие авторы как форму функционального представительства рассматривают лоббизм. В результате у них размывается грань между законопослушным функциональным представительством и со связанным коррупционными схемами лоббизмом. В частности, С. П. Перегудов считает, что «львиная доля лоббистской практики реализуется именно в рамках неформальных, "свободных" от институциональных и процедурных ограничений связей.... Что же до негативных сторон и последствий лоббизма – прежде всего склонности многих его участников к удовлетворению своекорыстных устремлений, создания им питательной среды для возможных коррупции и злоупотреблений, – то одновременно с расширением его практики растет и арсенал средств, способных ограничить такого рода поползновения»². Поскольку включение в функциональное представительство стало массовым явлением, считаем необходимым разграничить легальное функциональное представительство и просто функциональное представительство с коррупционным духом в виде лоббизма.

Лоббизм как нелегальная форма продвижения интересов. Имеются разные определения лоббизма. Одни из них достаточно нейтральны и маловразумительны. Например, «лоббизм – направление деятельности службы отношений с общественностью, заключающееся в работе с законодателями и правительственными чиновниками с целью добиться усиления или недопущения некоторого законодательства или

¹ Филипченко, А. М. Методические основы формирования баланса экономических интересов субъектов нефтегазовой сферы Российской Федерации: дис. ... д-ра. экон. наук: 08.00.01 / Филипченко Анатолий Михайлович; Военный университет. – М., 2006. – 539 с.

² Перегудов, С. П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России / С. П. Перегудов // Электронная библиотека Гражданское общество в России. – URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/1993-4-9-Peregudov.pdf> (дата обращения: 04.09.2024).

регулирования»¹. В википедии определение более развернутое и прямо намекает на возможности злоупотреблений: «Лоббизм (англ. lobbyism от lobby, "кулуары") – вид деятельности, заключающийся в воздействии со стороны физических лиц и представителей государственных и негосударственных организаций на международные организации и объединения, органы государственной власти, или органы местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) ими определенных решений. В некоторых случаях, лоббизм может рассматриваться как форма коррупции ввиду того, что частный интерес может быть реализован в ущерб общественному»². Наряду с дачей взяток, госчиновника можно заинтересовать чтением лекций или написанием книги с необоснованно высоким гонораром, обещанием приема на работу после увольнения с госслужбы в частную фирму с высоким уровнем оплаты.

В странах с западной институциональной матрицей, где такие действия не запрещают, а пытаются регламентировать, принимаются соответствующие законы. Особенно активно эта работа ведется в США. В этой стране Закон «О регулировании лоббизма» был принят в 1946 г., после чего пришлось разработать еще много законов и подзаконных актов, чтобы хотя бы частично ограничить лоббизм. В частности, с 1 января 1996 г. стал действовать Закон «О раскрытии лоббистской деятельности». Неэффективность этих законов стала очевидной к концу 2000-х гг., когда уходящие с должностей чиновники и конгрессмены стали массово становиться лоббистами, решая вопросы для СМГ (групп влияния) со знакомыми чиновниками и политиками. В ответ в 2007 г. был принят Закон «О честном лидерстве и открытом правительстве» (Honest Leadership and Open Government Act of 2007), а в 2009 г. Б. Обама своим указом установил «охлаждающий период», в течение которого бывшие члены Конгресса США не могли заниматься лоббизмом. Отважная борьба с ветряными мельницами привела по официальной статистике к сокращению числа зарегистрированных лоббистов в США с 13,7 тыс. чел. В 2009 г. до 11,2 тыс. чел. В 2016 г. (т. е. на целых 18,2 %) ³. При этом бывшие политики могли решать проблемы без регистрации, соблюдая дополнительную осторожность. В других странах с западной институциональной матрицей борьба с лоббизмом обстоит не лучше. Но там уже поняли безнадежность попыток поставить лоббизм в законодательные рамки, законами не регламентируют и наказывают попавшихся коррупционеров по другим уголовным статьям.

Тем не менее сторонники имитации борьбы с лоббизмом нашлись и на постсоветском пространстве. На Межпарламентской ассамблее государств-участников СНГ был принят модельный Закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» (Постановление № 22-16 от 15.11.2003). Им оговорено, что целями Закона являются: легализация продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных групповых интересов, также согласование интересов различных социальных слоев общества в деятельности органов государственной власти. При этом лоббистская деятельность определяется как «деятельность граждан, а также их объединений по установлению контактов с должностными лицами и депутатами органов законодательной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретных клиентов на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов, политических решений, подзаконных нормативных актов, административных решений», а лоббист характеризуется как «гражданин, осуществляющий за денежное (гонорар) либо иное вознаграждение лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц, прошедший государственную регистрацию и имеющий доверенность от клиента с указанными полномочиями, а также сотрудник

¹ Лоббизм: основные понятия и термины // Словарь финансовых терминов. – URL: <https://www.finam.ru/publications/item/lobbizm-20230629-0852/> (дата обращения: 04.09.2024).

² Лоббизм // Википедия. – URL: <https://goo.su/CHqHt> (дата обращения: 04.09.2024).

³ Там же.

организации, в служебные обязанности которого входит осуществление лоббистской деятельности от имени и в интересах этого юридического лица»¹. При этом лоббистом именуется только физическое лицо, а лоббистская фирма – это коммерческое юридическое лицо, имеющее более одного служащего в постоянном штате. Оговорено также, что закон распространяется на лоббистскую деятельность в отношении органов законодательной и исполнительной власти, а осуществление лоббистской деятельности в отношении судебной власти не допускается. У людей, знающих реалии судебных дел по экономическим делам сразу возникают вопросы. Особенностью лоббизма в судебной системе является то, что он существует, но не признается официально даже в тех странах, где есть развитое лоббистское законодательство.

Об ограниченности названного выше Закона свидетельствует тот факт, что, в соответствии со ст. 3, лоббистами не считаются депутаты парламента и их помощники, должностные лица органов законодательной, исполнительной и судебной власти, выборные и назначаемые должностные лица административно-территориальных единиц. Также он не распространяется на экспертов и консультантов, назначаемых и приглашаемых по инициативе органов государственной власти для выступления в этом органе, а также для подготовки заключения по выносимому на обсуждение вопросу.

Лоббисту Постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ предоставлены достаточно широкие права. В соответствии со ст. 5, он имеет право покупать в органах государственной власти любую открытую информацию. В исключительных случаях лоббисту может быть предоставлено право ознакомиться с интересующими его документами, не открытыми для общего пользования. Кроме того, лоббисту «гарантируются допуск в органы исполнительной и законодательной власти, их структурные подразделения и департаменты, возможность встреч с соответствующими депутатами и должностными лицами в порядке, установленном указанными органами». Естественно, лоббист «вправе передавать на рассмотрение в органы государственной власти информационно-аналитические материалы, а также предложения по законопроектам, политическим и административным решениям. Отказ в рассмотрении и принятии представленных материалов не допускается»².

При этом лоббист обязан иметь лицензию на свою деятельность, платить налоги с получаемых доходов и «получить аккредитацию в том органе, в котором предполагается осуществлять лоббистскую деятельность (в парламенте, в правительстве, в Администрации Президента)».

В ст. 12 методами лоббистской деятельности признаются предоставление лоббистом должностным лицам органов государственной власти соответственно препарированной информации, а также разработанных выгодных его клиентам проектов решений. Кроме того, лоббист может работать непосредственно в законодательных органах и в органах исполнительной власти по профилю лоббируемых вопросов, контактировать как с депутатами, так и должностными лицами «в целях продвижения интересов своих клиентов». Кроме того, он имеет право организовывать публикации и выступления в СМИ в поддержку или против конкретных законопроектов, решений органов государственной власти. Вместе с тем он не имеет право организовывать пропагандистские кампании, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию должностных лиц органов власти; заниматься подкупом или шантажом.

¹ О модельном законе «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»: постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества независимых государств от 15 нояб. 2003 г. № 22–16 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – 2004. – № 33. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901898825> (дата обращения: 04.09.2024).

² Там же.

Клиент обязан ежемесячно сообщать Министерству юстиции и налоговым органам о выделяемых лоббистам деньгах. Причем расходы, понесенные на лоббистские цели, относятся на статью бухгалтерского баланса клиента «Себестоимость работ, услуг». Понятно, что и сам лоббист «честно и искренне» отчитывается о расходовании полученных средств. За лоббирование без регистрации виновного накажут штрафом, ибо неуместно защищать чьи-то интересы без официального документа. Таким образом, создается впечатление, что подписанный Председателем Совета Ассамблеи С. М. Мироновым Закон был пролоббирован представителями групп влияния, желающими максимально облегчить свою деятельность в законодательных и государственных органах.

Крайне сомнительным является тезис Л. А. Третьяковой и Т. В. Целютиной о том, что «лоббизм в настоящее время в значительной степени способствует созданию определенного баланса сил в обществе, который создают группы интересов, отражающие в свою очередь мнение широких слоев общества с самых различных точек зрения. Таким образом, лоббизм действительно содействует достижению политического консенсуса в обществе, создавая условия для того, чтобы политики и представители государственной власти имели представление о позициях различных промышленных лобби, многочисленных союзов, ассоциаций и других добровольно сформировавшихся групп, т. е. значительной части гражданского общества еще до принятия законов и правительственных решений, которые касаются непосредственных интересов этих групп; расширяя информационную и организационную базу принимаемых решений, лоббизм предоставляет возможность законодателям и исполнительной власти оценивать вероятные экономические и социальные последствия предлагаемых решений до их окончательного утверждения» [11, с. 5]. Проблема этих авторов заключается в отождествлении лоббизма с легальным функциональным представительством СМГ. Целесообразно четкое разделение этих понятий. Лоббизм, по нашему мнению, должен относиться к действиям отдельных представителей групп влияния, которые решают проблемы продвижения своих интересов путем взаимодействия с отдельными представителями государственных органов управления, законодательных и судебных органов путем незаконного финансирования коррупционеров. В связи с частым использованием лоббистами противозаконных методов достижения своих целей, его не следует легализовать в Республике Беларусь.

Автор «Теории справедливости» Д. Ролз писал: «...Если психологическим законом является то, что индивиды преследуют только свои собственные интересы, то они не могут обладать эффективным чувством справедливости (как оно определено принципом полезности). Самое лучшее, что может сделать идеальный законодатель, – это так организовать социальное устройство, что, исходя из собственных и групповых интересов, граждане были бы убеждены действовать так, чтобы максимизировать сумму благосостояния [6, с. 399]. С этой целью необходимо осуществлять согласование интересов СМГ инструментами государственного регулирования, которое предполагает следующие этапы:

- определение макроэкономических интересов основных социальных макрогрупп. Для этого необходимо определить позицию формального или неформального руководства СМГ, их приоритеты и ожидания. При этом необходимо уточнять, насколько интересы руководства соответствуют потребностям рядовых членов. Если руководители обычно имеют высокий уровень доходов и стремятся к получению социального престижа, то рядовые работники о собственной социальной значимости думают мало и стремятся иметь устойчивое материальное положение. При этом нужно выявить конфликтные вопросы и постараться выработать стратегию, в той или иной степени выгодную для всех участников СМГ;

- выявление СМГ-бенефициаров и СМГ-лузеров. Ориентировочная оценка преимуществ одних сторон и потерь – других;

– выявление причин разной степени удовлетворения интересов основных СМГ в конкретной институциональной системе. При этом необходимо выяснить наличие групп влияния в органах государственного управления, правовой системе и в СМИ;

– организация диалога представителей СМГ, имеющих конфликтные зоны взаимодействия. При необходимости привлечение посредников (медиаторов). Использование профессиональных медиаторов или независимых квалифицированных экспертов помогает снять напряжение между группами. Посредники помогают сторонам находить компромиссы и взаимоприемлемые решения;

– **учет интересов лузеров.** В рамках правовой системы необходимо предусмотреть защиту интересов макрогрупп, имеющих проблемы в реализации своих интересов. Специально разработанные институциональные нормы должны использоваться в ходе преодоления разногласий, в противном случае компромисс может быть не достигнут. Для устойчивого развития необходимо интегрировать их интересы в процессе принятия решений, что повышает уровень справедливости возможного решения и укрепляет доверие между группами;

– в случае отсутствия компромисса целесообразно предусмотреть обращение в государственные органы, нейтральные к деятельности конфликтующих между собой СМГ;

– после достижения компромисса организация мониторинга реализации принятых решений.

Выводы. В основе государственного регулирования на макроэкономическом уровне лежит воздействие государства на макроэкономические интересы социальных макрогрупп. Задачей этого регулирования является согласование макроэкономических интересов в целях обеспечения их направленности на повышение эффективности национальной экономики, недопущение неоправданных преимуществ одними макрогруппами (бенефициаров) за счет других (лузеров) и предотвращение конфликтов интересов. Для согласования интересов используются макроэкономические инструменты, включающие в себя использование денежно-кредитных, бюджетно-налоговых, институциональных и антимонопольно-ценовых методов для достижения поставленных государством целей.

В целях согласования макроэкономических интересов возможно умеренное использование инструмента легального функционального представительства, представляющего собой взаимодействие СМГ с представителями законодательной и исполнительной власти в рамках действующего законодательства. Оно осуществляется на профессиональной, отраслевой или социальной принадлежности, а не на территориальном принципе. Вместе с тем следует законодательно ограничивать воздействие на государственные органы социальных макрогрупп, получающих непродуктивную ренту влияния за счет получения необоснованных привилегий.

В инструмент легального функционального представительства не должно входить лоббирование интересов, которое представляет собой воздействие со стороны групп влияния на представителей государственных органов с использованием противозаконной практики, в т. ч. коррупции. Считаем нецелесообразным в белорусской институциональной системе законодательное признание лоббизма в связи с наличием в этой деятельности коррупционных моментов.

В рамках правовой системы необходимо предусмотреть защиту интересов макрогрупп, имеющих проблемы с реализацией своих интересов. Эти правовые нормы должны использоваться в ходе преодоления разногласий, в противном случае компромисс, может быть, не достигнут. Для устойчивого развития необходимо интегрировать их интересы в процессе принятия решений, что повышает справедливость и укрепляет доверие между макрогруппами.

Список использованных источников

1. Bentley, A. F. The Process of Government: a Study of Social Pressures / A. F. Bentley. – Chicago : University of Chicago Press, 1908. – 501 p.
2. Truman, D. The governmental process: Political Interests and Public Opinion / D. Truman. – N. Y. : Alfred A. Yilopff, 1951. – 544 p.
3. Almond, G. A. Comparative Politics: a Developmental Approach / G. A. Almond, G. B. Powell. – Boston : Little Brown and Company, 1966. – 348 p.
4. Олсон, М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М. : ФЭИ, 1995. – 174 с.
5. Олышанский, А. С. Теория интересов, принципал-агентская теория и асимметрия информации / А. С. Олышанский // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2011. – № 1 (23). – С. 91–94.
6. Ролз, Д. Теория справедливости / Д. Ролз. – 2-е изд. – М. : Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с.
7. Панюшкина, Е. В. Институционализация экономических интересов как основа поиска инструментов сбалансированности региональных экономических интересов / Е. В. Панюшкина // Казанская наука. – 2010. – № 8. – С. 244–246.
8. Хэзлитт, Г. Типичные ошибки государственного регулирования экономики / Г. Хэзлитт ; пер. с англ. Сиренко И. Н. – М. : Серебряные нити, 2000. – 160 с.
9. Лученок, А. И. Влияние финансовой политики на экономические интересы социальных макрогрупп / А. И. Лученок // Экономическая наука сегодня : сб. науч. ст. / БНТУ. – Минск, 2019. – Вып. 9. – С. 39–49.
10. Лученок, А. И. Институты правят экономикой / А. И. Лученок. – Минск : Издательский дом «Белорусская наука», 2018. – 279 с.
11. Третьякова, Л. А. Трансформация функционального представительства групп интересов в управлении социально-экономическими процессами региона / Л. А. Третьякова, Т. В. Целютина // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 46. – С. 2–15.
12. Фельдман, П. Я. Формы функционального представительства интересов в современной России / П. Я. Фельдман // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». – 2012. – № 10 (269). – Вып. 18. – С. 159–161.
13. Salisbury, R. H. An Exchange Theory of Interest Groups / R. H. Salisbury // Midwest Journal of Political Science. – 1969. – № 1. – Vol. 13. – P. 1–32.
14. Милгром, П. Экономика, организация и менеджмент / П. Милгром, Д. Робертс ; пер. с англ., под ред. И. И. Елисеевой, В. Л. Тамбовцева. – СПб. : Экономическая школа. – 1999. – 472 с.

Статья поступила в редакцию 20 февраля 2025 года

FUNCTIONAL REPRESENTATION AS A FORM OF REALIZING GROUP INTERESTS

A. I. Luchenok

Doctor of Economics, Professor,
Head of the Department of The Macroeconomic and Financial Policy
Institute of Economics of the NAS of Belarus
Minsk, Republic of Belarus

The article is devoted to the study of the mechanism of realisation of group interests in the context of macroeconomic regulation. Special attention is paid to the concept of "legal functional representation", which implies the legitimate influence of social macro groups (SMGs) on government decisions. The author criticises clientelism and lobbyism, emphasising

their negative impact on the balance of interests due to the emergence of "influence rents". The conclusion substantiates the need for legislative regulation of legal forms of representation to minimise unproductive privileges and protect the interests of vulnerable SMGs. Lobbyism, in the author's opinion, should not be legalised in Belarus because of its corrupt nature.

Keywords: group interests, lobbyism, macroeconomic regulation, rent of influence, social macrogroups, functional representation.

References

1. Bentley, A. F. (1908) *The Process of Government: a Study of Social Pressures*. Chicago, University of Chicago Press.
2. Truman, D. (1951) *The governmental process: Political Interests and Public Opinion*. New York, Alfred A. Yilopf.
3. Almond, G. A. (1966) *Comparative Politics: a Developmental Approach*. Boston, Little Brown and Company.
4. Olson, M. (1995) *Logika kollektivny'x dejstvij. Obshhestvenny'e blaga i teoriya grupp* [The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups] Moscow, FEI. (In Russian).
5. Olshansky, A. S. (2011) Theory of interests, principal-agent theory and asymmetry of information. *Vestnik Kaliningradskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 1 (23), 91–94. (In Russian).
6. Rolls, D. (2010) *Teoriya spravedlivosti* [Theory of Justice] Moscow, LKI Publishing House. (In Russian).
7. Panyushkina, E. V. (2010) Institutionalisation of economic interests as a basis for the search for tools to balance regional economic interests. *Kazanskaya nauka*. (8), 244–246. (In Russian).
8. Hazlitt, G. (2000) *Tipichny'e oshibki gosudarstvennogo regulirovaniya e'konomiki* [Typical errors of state regulation of the economy] Moscow, Serebryanye niti. (In Russian).
9. Luchenok, A. I. (2019) Impact of financial policy on the economic interests of social macrogroups. *Ekonomicheskaya nauka segodnya*. (9), 39–49. (In Russian).
10. Luchenok, A. I. (2018) *Instituty`pravlyat e'konomikoj* [Institutes rule the economy] Minsk, Belorusskaya nauka publ. (In Russian).
11. Tretiakova, L. A., Tselutina, T. V. (2015) Transformation of functional representation of interest groups in the management of socio-economic processes of the region. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. (46), 2–15. (In Russian).
12. Feldman, P. Y. (2012) Forms of functional representation of interests in modern Russia. *Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Social'no-gumanitarnye nauki"*. 10 (269). 18, 159–161. (In Russian).
13. Salisbury, Robert H. (1969) An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*. 1 (13), 1–32.
14. Milgrom, P., Roberts, D. (1999) *E'konomika, organizaciya i menedzhment* [Economics, Organisation and Management] St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola. (In Russian).