

**ИНСТИТУТ ЛОББИЗМА
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ С ПОЗИЦИЙ
НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА**

Доспан С.О.

аспирант кафедры политологии Российского государственного педагогического университета
им.А.И.Герцена (Россия)

УДК 328.184
ББК 66.033.141.21

В статье обоснована актуальность применения неoinституциональной теории для анализа лоббизма. Рассмотрены основные идеи неoinституционального подхода, а также проведена характеристика лоббизма как института общественно-политической жизни. Приведены ключевые идеи теории общественного выбора, посвященные проблеме лоббирования в политической системе.

Ключевые слова: лоббизм, неoinституционализм, институт, транзакционные издержки, теория общественного выбора.

Dospan S.O.

**INSTITUTE OF LOBBYISM IN POLITICAL SYSTEM FROM
A PERSPECTIVE OF NEO-INSTITUTIONAL APPROACH**

In the article author justifies an urgency of neo-institutionalism theory application for the lobbying analysis from positions of the neo-institutionalism approach. The main ideas of the neo-institutionalism approach surveyed, and also the lobbying characteristic as political life institute is conducted. The key ideas of the theory of public choice dedicated lobbying problem in the politic system are considered.

Key words: lobbying, neo-institutionalism, institute, transaction costs, public choice theory.

При изучении политических, экономических и социальных систем в числе основных факторов, оказывающих воздействие на их функционирование, важно выделить механизмы и принципы, характерные внутренней структуре данных систем. На результирующие показатели деятельности напрямую влияют особенности взаимодействия акторов и те «правила игры», которые установлены внутри отдельно взятой системы. В данном контексте с целью конкретизации сущности «правил игры» необходимо обратиться к ставшему классическим в современной науке определению термина «институт», сформулированного Д. Нортом: «Институты – «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми» [1, с. 17]. Таким образом, «правила игры» или институты упорядочивают внутреннюю структуру общества.

В политической системе, в частности, ключевую роль играют особенности взаимодействия между государством и группами интересов. Нормы и правила, сложившиеся для регулирования данных отношений,

напрямую влияют на развитие всех сфер общественной жизни. В этой связи особую актуальность приобретает изучение лоббизма, которым обозначается комплекс действий со стороны групп интересов, направленных на органы государственной власти с целью принятия или отклонения государственных решений.

Автор выше приведенного определения, лауреат Нобелевской премии Д. Норт относится к ученым, чьи научные подходы к изучению политики, экономики и социума основаны на акцентировании внимания именно на институтах, оказывающих ключевую роль как на формирование, так и на развитие политических, экономических и социальных систем. Неоспоримый вклад и новшество данных научных идей и подходов обусловили формирование неoinституционального подхода в науке во второй половине XX века.

Выбор методологии неoinституционализма в числе ключевых подходов при изучении проблемы лоббизма обусловлен с учетом следующих обстоятельств:

1) В целях комплексного изучения лоббизма актуально его рассмотрение в качестве института

общественно – политической системы. Такой подход открывает возможность ознакомления с новыми свойствами лоббизма, которые характерны ему как институту общественно – политической системы. Данный анализ, в том числе, позволит выявить внутренние структурные причины возникновения и стабильного функционирования института лоббизма.

2) Основанный в рамках экономической науки неинституциональный подход позволяет изучить политическую систему по аналогии с рыночной. В проведении анализа лоббизма такой способ дает возможность представить основных объектов лоббистской деятельности как рациональных акторов, преследующих свои частные интересы, будучи избранными для решения общественных задач. В этой связи наиболее оптимальной и плодотворной теорией среди всех направлений неинституционального подхода при изучении проблемы лоббизма в государственной политике является теория общественного выбора. Основные идеи и подходы представителей данной теории предоставляют широкую теоретическую и практическую базу для анализа лоббистской деятельности.

Для подробного рассмотрения данных положений необходимо, в первую очередь, остановиться на базовых принципах неинституционализма. Центральной категорией рассматриваемого нами подхода являются институты. Однако это не свидетельствует о том, что изучение институтов характерно только для неинституционального подхода. Существует и «старый» (традиционный) институционализм, сравнение с которым позволит сформулировать ключевые идеи неинституционализма, которые послужили причиной формирования нового подхода к изучению институтов.

Как было отмечено, неинституциональный подход был основан в рамках экономической теории, и начало изучению проблемы роли институтов в данной сфере было дано представителями «старого» институционализма Т. Б. Вебленом, Дж. Р. Коммонсом, Дж.К.Гэлбрейтом. На данном этапе институты рассматривались как «экзогенный фактор, определяющий поведение людей («холизм»), нежели как ограничения, возникающие в результате осознанного выбора индивида» [2, с. 7]. Таким образом, одной из основных идей неинституционализма является методологический индивидуализм, когда основным актором выступает рациональный индивид, который в соответствии со своими потребностями устанавливает институты как необходимые ограничения общественной жизни.

В изучении проблемы современной экономической теории представители традиционного институционализма «шли к экономике от права и политики», а неинституционалисты, в свою очередь, изучают «политологические и правовые проблемы методами неоклассической экономической теории, и прежде

всего с применением аппарата современной микроэкономики и теории игр» [3, с. 20].

Следует также отметить, что для «старого» институционализма характерен индуктивный метод, а для неинституционализма – дедуктивный, т.е. путь «от общих принципов неоклассической экономической теории к объяснению конкретных явлений общественной жизни» [3, с. 21].

Однако самым главным достижением неинституционального подхода было не простое описание институтов, а стремление изучить особенности самих институтов, их роль и значение в общественной жизни. И это стало возможным после введения в 1937 г. Рональдом Коузом термина транзакционных издержек, под которыми подразумеваются «издержки взаимодействия субъектов» [2, с. 8]. Данный термин позволяет утверждать, что формирование и функционирование институтов в политической, экономической и социальной сферах необходимо именно для снижения транзакционных издержек. Представителями же традиционного подхода, рассматривавшими институты как внешний, экзогенный фактор не были сформулированы роль и значение функционирования институтов.

В процессе взаимодействия различных субъектов институты снижают транзакционные издержки, уменьшая степень неопределенности, которая всегда окружает рациональных индивидов при выборе оптимального варианта, удовлетворяющего их интересы. К примеру, Д. Найт выделяет следующие виды неопределенности: «неопределенность того, какие альтернативы доступны для актора в данный момент; неопределенность последствий выбора из данных альтернатив; неопределенность того, какой выбор совершат взаимодействующие индивиды; неопределенность своих будущих предпочтений; неопределенность альтернатив, которые станут доступны в будущем; неопределенность будущих последствий выбора данных альтернатив» [4, р. 45]. Действительно, такой ряд неопределенностей требует наличия заранее установленных рамок, упрощающих процедуру осуществления выбора.

Таким образом, рациональные индивиды заинтересованы в создании постоянно действующих правил, которые упорядочивают процесс их взаимодействия, уменьшают неопределенность и снижают транзакционные издержки. И именно с этой целью рациональные индивиды создают институты или, выражаясь терминологией неинституционального подхода, устанавливают такие «правила игры», которые с помощью необходимых ограничений структурируют взаимоотношения индивидов.

Рассматривая особенности неинституциональной теории необходимо также отметить ее обширную разветвленность. Согласно мнению «патриарха»

данной теории Рональда Коуза, «неинституционализм – это целый ряд самостоятельных и достаточно разрозненных линий исследования» [2, с. 8]. В качестве таковых можно выделить следующие: Теория общественного выбора (Дж. Бьюкенен, Г.Таллок, М.Олсон); Институционально – эволюционная теория (Д.Норт); Новая институциональная теория (О.Уильямсон); Новый французский институционализм (Л.Болтянски, Ф.Перу, Л.Тевено, О.Фаворо, Ф.Эмар – Дюверне); Теория прав собственности (Р.Коуз, А.Алчиан, Д.Демсец, Р.Познер) [2, с. 10]. Следует подчеркнуть, что в последнее время под неинституционализмом подразумевается весь спектр современных неинституциональных подходов, отличающихся от позиций традиционного институционализма. Новый институционализм в том числе можно позиционировать как одно из направлений неинституционализма.

Таким образом, современный институционализм развивается не по жестко определенной линии, а «продолжает олицетворять течение, имеющее массу разнообразных оттенков» [2, с. 19].

Из неинституционального подхода следует, что институты создаются рациональными индивидами для регулирования их взаимоотношений. Между тем, понятие института и институциональное направление активно применяются практически во всех дисциплинах (теория государства и права, экономика, социология, политология, философия, история и др.) и различные трактовки института не противоречивы, а скорее взаимодополняемы. И в целях рассмотрения лоббизма как института общественно – политической системы, необходимо раскрыть значение термина «институт».

Философия, социология и другие общественные науки, в том числе и политология, заимствовали понятие института из юридической науки, где оно означает «совокупность правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения (собственность, наследование, брак и т.д.)» [5, с. 2].

Э.Дюркгейм, в свою очередь, полагал, что «социологию вообще можно определить как науку об институтах» [5, с. 2], и подразумевал под институтами социальные факты, т.е. такие «типы поведения или мышления», которые «не только находятся вне индивида, но и наделены [по отношению к нему] принудительной силой» [6, с. 30]. Другими словами, те нормы поведения, которые установлены для регулирования взаимоотношений индивидов в общественной жизни, и определяются как институты. Существует также ролевая концепция институтов Т. Парсонса, согласно которой основными акторами выступают не индивиды, а роли. И ролевые взаимодействия, структурированные с помощью установленных ценностей, обеспечивают институциональный порядок в социальной

системе. С точки зрения М. Вебера институты – «это социальные образования, учреждения, сообщества индивидов» [7, с. 8], в которые индивид вступает, не руководствуясь желанием быть их участником, а вследствие объективных причин, установленных в обществе.

Отечественный ученый В.М.Быченков подчеркивает, что в социальных науках институты в целом можно интерпретировать в трех смыслах:

- 1) социальное установление – комплекс норм, регулирующих общественные отношения и деятельность их субъектов;
- 2) социальное образование – организация, формальный коллектив, выступающий субъектом общественных отношений и действий;
- 3) комплекс социальных действий – устойчивый тип социального поведения, выражающийся в определенной процедуре, механизме [5, с. 9].

Если применить данные интерпретации в отношении лоббизма, то в качестве института его можно представить в виде: 1) социального установления; 2) комплекса социальных действий. В этой связи необходимо пояснить, что институт лоббизма невозможно представить как социальное образование или организацию, т.к. он функционирует между организациями и учреждениями. Про лоббизм мы можем говорить лишь тогда, когда характеризуем особенности взаимоотношений между политическими, социальными и экономическими институтами (организациями), или их отдельными представителями. В связи с этим, под лоббизмом в качестве социального института можно подразумевать комплекс норм и устойчивый характер социального поведения.

Итак, как социальное установление институт лоббизма включает в себя комплекс норм, регулирующих общественные отношения, формирующиеся в процессе лоббирования. Существование таких норм объясняется активным применением лоббизма на практике и необходимостью упорядочивания данных отношений. В ряде стран, таких как США и Канада, данные нормы имеют формализованный характер, т.е. устанавливаются в рамках официально принятых законодательных актов, регулирующих деятельность объектов и субъектов лоббирования. А в России, и, к примеру, в Германии и Франции, такие законодательные акты отсутствуют. Однако, как показывает практика, отсутствие правовой основы не препятствует активному развитию лоббистской деятельности в общественно – политической жизни данных стран.

Институт лоббизма, как мы уже отметили, функционирует также как комплекс социальных действий. Регулярно используя практику лоббирования, субъекты и объекты лоббистской деятельности выработали стабильный механизм взаимодействия, особенности

которого позволяют различать процесс лоббирования от другого рода взаимодействий.

Таким образом, лоббизм полноправно можно считать социальным институтом. Между тем, необходимо отметить, что одной из особенностей институтов, в том числе и лоббизма, является их стабильность. В целях выявления причин стабильного функционирования института лоббизма целесообразно раскрыть значение формальных и неформальных институтов. В этой связи надо подчеркнуть, что в рамках неинституционального подхода большое внимание уделяется изучению особенностей не только формальных, но и неформальных институтов. Это обстоятельство также сыграло немаловажную роль в выборе неинституционального подхода к анализу лоббизма.

К формальным институтам, возникающим как продукт «сознательного человеческого замысла» [1, с. 18], следует отнести «конституции, уставы, законы и административные нормы» [8, с. 22], инициатором создания которых выступает государство. Абсолютно иными условиями возникновения и функционирования обладают неформальные институты, к которым можно отнести «традиции, обычаи, моральные ценности, религиозные убеждения, сети и другие нормы общения долгосрочного характера» [8, с. 22]. Последние формируются в результате регулярных социальных взаимодействий и регламентируются социальными нормами, не закрепленными в правовой форме, а присутствующими эндогенно в общественном сознании и поведении в силу постоянного применения в практической деятельности. И в отличие от формальных институтов, которые могут быть ликвидированы или скорректированы по инициативе государственных органов, неформальные обладают свойством стабильности, поскольку традиционные взгляды и обычаи, которые укоренены в общественном сознании и поведении, трудно поддаются вмешательствам извне.

Таким образом, из выше приведенных характеристик следует, что институт лоббизма относится к числу неформальных институтов. Можно констатировать, что принадлежность лоббистской деятельности к неформальной сфере и обеспечивает ее стабильность. И независимо от наличия законодательно установленных правил, комплекс социальных действий, которых мы определяем как институт лоббизма, всегда присутствует в общественно-политических взаимоотношениях.

Среди направлений неинституционального подхода наибольший вклад в изучении проблематики лоббизма и групп интересов в политической системе принадлежит представителям теории общественного выбора, в рамках которой анализ политической системы осуществляется с помощью экономических методов. В этой связи данная теория именуется также «новой

политической экономией» и ее вторжение в область исследований, ранее принадлежавшей политологам и социологам, получило название «экономического империализма» [3, с. 18]. Кроме того, теория общественного выбора «разоблачила» ранее существовавшее мнение о государстве, отстаивающем общественные интересы. Взамен сторонники данной теории выдвинули идею о том, что политические акторы действуют не в общественных, а в частных интересах.

Ключевыми принципами теории общественно-го выбора выступают методологический индивидуализм, концепция экономического человека (*homo economicus*) и представление политики как процесса обмена. Как утверждает один из самых ярких представителей рассматриваемой теории Дж. Бьюкенен, автор таких работ как «Расчет согласия» в соавторстве с Г.Таллоком, «Теория общественного выбора», «Причина правил» и др., впервые принципы теории общественного выбора были сформулированы еще в 1896 г. в диссертации шведского экономиста К.Викселля «Исследование по теории финансов».

Основное содержание принципа методологического индивидуализма сводится к тому, что рациональные политические акторы преследуют свои частные интересы и заинтересованы в принятии таких государственных решений, которые способствовали бы повышению их престижа и продвижению по карьерной лестнице. В целом поведению всех рациональных индивидов характерны индивидуализм, ограниченность и субъективность, которые выделены цифрами в определении «рациональности», сформулированного Р. Швери: «субъект (1) никогда не выберет альтернативу X, если в то же время (2) доступна альтернатива Y, которая, с его точки зрения, (3) предпочтительнее X» [3, с. 34].

Второй принцип теории общественного выбора – концепция экономического человека гласит, что политические акторы, будучи рациональными индивидами, всегда просчитывают предельные выгоды и предельные издержки от принятия какого-либо решения. Безусловно, они заинтересованы в том, чтобы их предельные издержки были минимальны и не превышали сумму предельных выгод.

Согласно концепции политики как обмена весь политический процесс аналогичен процессу рыночного обмена, однако ключевое отличие между политической и рынком проявляется в различии интересов, преследуемых индивидами. Как отмечает Дж.Бьюкенен «на рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на необходимые всем и каждому блага: от местной пожарной охраны до суда» [3, с. 41].

Представители данной теории анализируют общественный выбор в условиях прямой

и представительной демократии. Следует отметить, что активное развитие института лоббизма характерно для представительной демократии, при которой высока вероятность принятия решений в интересах влиятельных групп. В отличие от прямой демократии, в условиях которой каждый член общества лично голосует за какое-либо решение, при представительной демократии такая возможность отсутствует, т.к. граждане делегируют эту функцию своим представителям в органах государственной власти. И в случае потребности рядового избирателя в продвижении какого-либо вопроса его предельные издержки будут превосходить предельные выгоды, в результате чего он откажется от своей идеи. Противоположную позицию в решении данной проблемы занимают группы интересов, которые, несмотря на превышение издержек над выгодами, будут продвигать необходимое им решение. Ведь в случае успеха выгода будет распределена между этими группами, а издержки от принятия данного решения распределятся в обществе.

Политические акторы со своей стороны также заинтересованы в деятельности лоббистских групп. Следует отметить, что для политика участие и победа на выборах являются первостепенными задачами. В связи с этим принятие решений в интересах таких групп увеличивает шансы на победу на выборах, т.к. политики в качестве поддержки получают их голоса. Также со стороны лоббистских групп будет оказана финансовая поддержка на проведение предвыборной кампании. Таким образом, политические деятели поддерживают тесные связи с группами интересов в целях сохранения своего престижа и максимизации личной пользы.

В результате выборов, когда существует возможность влияния личного интереса депутатов, бюрократов и иных официальных лиц на государственные решения, общественный выбор не всегда будет совпадать с индивидуальным. В целях ликвидации таких разногласий Дж. Бьюкенен предлагает разработать конституцию, которая установила бы единые правила для всех участников политического процесса. По мнению ученого, для повышения эффективности политической системы более результативным будет реформирование конституции политики, а не изменение самой политики или ее участников.

О взаимозависимости политической системы и института лоббизма рассуждал также еще один из ярких представителей данной теории американский экономист М. Олсон. В работе «Возвышение и упадок народов» М. Олсон вводит понятие «институционального склероза», обозначающего ситуацию, при которой стабильная политическая система благоприятствует активному развитию института лоббизма, что приводит к снижению темпов экономического

роста страны. Как пример ученый приводит послевоенную Германию, которая вскоре после войны опередила по экономическому развитию страну – победительницу Великобританию: в Германии в результате войны традиционные организованные группы интересов были сведены на нет, тогда как в Великобритании они только укрепились [9, с. 105].

Таким образом, применение методологии неинституционального подхода позволило нам провести анализ лоббизма в качестве института социально-политической системы, под которым целесообразно понимать комплекс норм, регулирующих процесс лоббирования, а также устоявшийся механизм взаимодействия между участниками лоббистской деятельности. Несмотря на принадлежность к неформальным практикам, институт лоббизма оказывает сильное влияние на развитие всей социально-политической системы, которое, в частности, было изучено представителями теории общественного выбора. Результаты исследований сторонников данной теории актуальны и в современное время, т.к. проблема влияния частных интересов политических лиц при осуществлении общественного выбора сохраняется и в сегодняшний день.

Литература:

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
2. Разумов В. В. Неинституционализм: теория и возможности ее прикладного применения: Монография. М.: МАКС Пресс, 2005. 208 с.
3. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: уч.пос. для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 531 с.
4. Knight J. Institutions and social conflict. Cambridge: Cambridge univ.press, 1992. P.45.
5. Быченков В.М. Социальные институты в системе субъект – объектных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философских наук. М., 1999.
6. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995. 352 с.
7. Патрушев С.В. Институционализм: понятия и концепции/ Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. Под редакцией С.В.Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006. 590 с.
8. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Политические исследования. 2002. №2.
9. Заостровцев А.П. Теория общественного выбора и конституционная политическая экономия. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009. 202 с.

References:

1. D. North. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. M.: Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala», 1997. 180 p.
2. Razumov V. V. Neo-institutionalism: the theory and possibilities of its applied application. M.: MAKSPress, 2005. 208 p.
3. Nureev R.M. Public choice theory. Lectures. [Tekst]: ucheb.posobie dlya vuzov. – M.Izd. dom GU VShE, 2005. 531 p.
4. Knight J. Institutions and social conflict. Cambridge: Cambridge univ.press, 1992. P.45.
5. Bychenkov V.M. Social institutes in the system of subject/object relationships. Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora filosofskikh nauk. M.,1999.
6. Dyurkgeim E. Sociology: subject, method, reserving. M.: Kanon, 1995. 352 p.
7. Patrushev S.V. Institutionalism: notions and conceptions. Institutional political science: modern institutionalism and political transformation of Russia. Ed. S.V.Patrusheva. M.: ISP RAN, 2006. 590 p.
8. Merkel' V., Kruassan A. Formal and informal institutes in defect democracies// Polis. 2002. №2.
9. Zaostrovtssev A.P. Public choice theory and constitutional political saving. SPb.: Izd-vo SPbGUEF, 2009. 202 p.