

Неформальные аспекты институционализации российской политической элиты

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-171-177

Березуцкий Антон Андреевич

Санкт-Петербургский государственный университет
Аспирант факультета политологии
antonberezutskiy@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье представлен анализ политических процессов в российской политике с позиций институционального подхода. В качестве объекта анализа выступают неформальные институты, рассматриваемые как правила и практики, реализующиеся вне официальных каналов. Рассматриваются различные типы неформальных институтов (такие как клиентелизм и политическая коррупция) и их роль в социальных процессах. Ключевым вопросом данной работы является роль элитных групп в распространении и закреплении неформальных институтов. В статье представлен краткий анализ практик неформальной институционализации в политической истории России и современности. В финале статьи перечислены риски для государства и общества, связанные с дальнейшим распространением и закреплением неформальных институтов. В качестве альтернативы неформальной институционализации российских элит предлагается концепция «инклюзивных» институтов, нацеленных на интеграцию большего числа групп интересов и общественных организаций в политические, экономические и социальные процессы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

неформальные институты, российская политическая элита, клиентелизм, политическая коррупция

Berezutskiy A. A.

Informal Aspects of the Institutionalization of Russian Political Elite

Berezutskiy Anton Andreevich

Saint-Petersburg State University (Russian Federation)
Graduate Student of the Faculty of Political Science
antonberezutskiy@gmail.com

ABSTRACT

The article is based on the institutional approach and provides an analysis of political processes in Russian politics. The object of analysis are informal institutions which are viewed as rules and practices established outside the officially sanctioned channels. Different types of informal institutions (including clientelism and political corruption) are reviewed as well as their role in social process. The article emphasize the role of political elites in extension and fixation of informal institutions and practices. It presents a brief analysis of informal institutionalization practices in the political history of Russia and modernity. In the conclusion of the article, risks of further informal institutionalization for the state and society are listed. As an alternative the author presents a concept of "inclusive institutions" which are aimed towards the integration of various interest groups and civil organizations into the political and economical processes.

KEYWORDS

informal institutions, political elite in Russia, clientelism, political corruption

На протяжении всей истории изучения политики остается важным вопрос, что в наибольшей степени определяет ход политических процессов: интересы и по-

ступки индивидов и групп или система правил, в рамках которой индивиды взаимодействуют друг с другом. Иными словами, эта дихотомия представляет собой вариант структурно-деятельностной (или структурно-агентской) проблемы. Правила взаимодействия индивидов определяются социальными институтами. Под институтами мы понимаем «правила игры» — «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике» [8, с. 17]. Институты не сводятся исключительно к правилам, целенаправленно создаваемыми людьми для решения конкретных ситуативных проблем. Данный концепт включает в себя: 1) совокупность формальных и неформальных правил, норм и принципов, которые регулируют деятельность индивидов в социуме; 2) организации, социальные структуры и учреждения; 3) устойчивые поведенческие модели повторяющихся взаимодействий, выраженные в процедурах и механизмах. Не все принятые правила игры носят формальный, писанный характер. В некоторых случаях акторы обращаются к неформальным институтам, которые «создаются, становятся известными и насаждаются вне официально санкционированных каналов» [15, с. 727]. Неформальные институты могут играть различную роль в политической системе — поддерживая, замещая, конкурируя и даже подрывая систему формальных правил. Данный феномен является объектом исследования в различных научных дисциплинах, таких как политология, экономика, антропология, история, культурология. Неформальные институты присутствуют в различных сферах общественной жизни — от бытовой (например, обмен рукопожатиями при встрече или знакомстве), до экономической (например, черные рынки труда). Как неписанные правила они несут в себе не только стимулы и выгоды для акторов, но и механизмы санкций. Г. Хелмке и С. Левитски отмечают, что концепция неформальных институтов применяется к относительно широкому кругу явлений, таких как персоналистские сети, клиентелизм, коррупция, клановые и семейные отношения, практики гражданского общества, традиционные культуры, а внутренние механизмы законодательных, судебных и бюрократических норм [15, с. 727]. В политической науке наиболее распространены объектами исследований выступают политическая коррупция (в том числе электоральная), непотизм, а также патрон-клиентские отношения (которые, в свою очередь, рассматриваются как особый тип отношений обмена, покровительства внутри бюрократического аппарата и электорального патронажа).

Распространение и закрепление институтов трактуется как институционализация. Процесс институционализации представляет собой превращение институтов «в социальные нормы и практики, признаваемые как социальными акторами, так и большинством членов общества» [1, с. 77]. Институты создаются и поддерживаются для решения проблем коллективного действия, разрешения конфликтов, упорядочивания социальных взаимодействий. Их существование подразумевает наличие акторов и групп заинтересованных в поддержании соответствующего институционального порядка. Со времен известных публикаций Д. Норта принято разделять понятия институтов и организаций-акторов, различать «правила игры» и самих «игроков». В случае формальных институтов их возникновение и изменение строго регламентировано. Например, важнейший политический институт современного государства — конституция, содержит в себе описание процедуры разработки и имплементации законов. В отношении неформальных институтов ситуация менее очевидна. С одной стороны, становление неформальных институтов — это стихийный, инкрементный процесс. С другой стороны, в отличие от формальных правил, по очевидным причинам, агенты и бенефициары неформальных институтов не склонны афишировать свою причастность к ним.

Основным игроком на поле институционального дизайна выступают политические элиты. В русле альтиметрического подхода под элитными группами мы понимаем правящий класс в широком смысле безотносительно его профессиональных, интеллектуальных и морально-этических качеств. Институционализация политической элиты подразумевает распространение, укрепление и воспроизводство механизмов кооптации, практик взаимодействия, норм поведения и идеологии внутри на разных уровнях политической власти. По мнению В. Шляпентоха, «поведение людей, вербальное и материальное, прежде всего, регулируется внешними нормами и правилами. Ценности же часто выступают в виде инструмента рационализации того поведения, которое навязано „сверху“, как идеологическое „оформление“ внешних позитивных или негативных стимулов» [14, с. 16]. Развивая данную мысль, Шляпентох пишет, что именно элиты (политические, экономические, культурные) выступают инициаторами и агентами ключевых изменений в обществе, они формируют стимулы и санкции. Настроения и ориентации среди масс наоборот достаточно подвижны. Элиты обладают механизмами идеологической обработки, поощрения и санкционирования. Ю. Левада также ставит приоритет элиты в российской истории, в которой «как стимулом, так и тормозом модернизации главным образом выступали соотношения сил внутри элитарных структур (а отнюдь не конфликты правящей элиты с угнетенной массой)» [6, с. 280].

Несмотря на то, что на протяжении своей истории российское государство коренным образом меняло свои формы и идеологию, определенные паттерны в неформальной институционализации элиты сохранялись и воспроизводились вне зависимости от формальной институциональной рамки. Анализируя систему управления средневековой Руси, Э.Л. Кинан отмечал ее неформальный характер, выраженный в келейности принятия решений, приоритете стабильности над готовностью к рискам и инновациям, отсутствие стремления к созданию и обнародованию кодифицированной правовой системы (так как те, кому надо было знать законы, знали их и так) [16, с. 115–181]. Мотивация выполнения указаний среди нижестоящих инстанций осуществлялась посредством системы «кормления» — содержание местной власти за счет местного населения. По мнению Т. Кондратьевой, система распределения благ внутри правящего класса и бюрократии представляла собой «результат организации власти, практикующей опеку и легитимирующей себя за счет кормленческой функции» [5, с. 157]. Такой способ управления сложившийся к XII в. открывал возможности для произвола и злоупотреблений со стороны власти. Расширение политического участия относительно небольших слоев населения в местном управлении в XIX в. не меняло ситуацию качественно. Опираясь на исследования историков В. Ключевского, М. Покровского, Б. Чичерина, Юрий Пивоваров отмечает, что институты народного представительства «нужны были власти для того, чтобы, во-первых, в форме „совета со всей землей“ легитимировать собственные решения и, во-вторых, „восполнить недостаток рук“, т. е. повысить свою административную эффективность» [9, с. 15]. В советский период правящий класс получил свое воплощение в форме номенклатуры, подробно описанной М. Восленским в работе «Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза». Несмотря на жесткую структуру и процедуру отбора руководящих кадров, «реальным механизмом формирования номенклатуры служил протекционистский механизм назначения на руководящие должности, исходя, прежде всего, из критерия личной преданности, т. е. такая неформальная практика как кумовство (непотизм)» [7, с. 8].

Для современной российской политики также характерны примеры неформальной институционализации, связанные с особенностями политической истории и культуры (так называемой «колеей зависимости»), динамики политического режима, структуры экономики (в данном случае стоит упомянуть концепцию рентного государства). В отличие от советского периода, для постсоветской России в большей

степени характерно распространение отношений типа «власть-собственность», когда политическая власть конвертируется в экономический ресурс и наоборот. Данный тезис развивает В. Римский, отмечая, что «в постсоветской России к обладанию государством своим единым капиталом добавилась традиционная для страны неотделенность власти от собственности, типичная не только для советской системы, но уходящая далеко в глубь веков» [10, с. 73]. Значительная часть собственности в постсоветской России была выведена из-под контроля государства в пользу частных игроков, но «распоряжаться ею можно было только под контролем бюрократии» [10, с. 73].

По мнению А. Быстровой и А. Дуки, «современная Россия унаследовала во многом архаичную институциональную структуру, характеризовавшуюся в первую очередь зачаточной формой частной собственности, свободной цены и других экономических институтов, господством внеэкономических форм принуждения, что проявлялось в нормах законодательства (формальных правилах поведения) и нередко отличных от официальных предписаний повседневных практик поведения граждан» [2, с. 58]. Развивая предложенную М. Олсоном теорию возникновения государства, Ю. Нисневич определяет современный правящий класс как «кочевого бандита», который «не создает устойчивые формализованные политические и государственные институты, а создает лишь постоянно трансформирующуюся институциональную ширму для прикрытия неформальных, основанных на властном принуждении практик извлечения доходов в свою пользу» [7, с. 44]. Другой исследователь политических систем стран бывшего СССР Д. Фурман подчеркивает расхождение между формальной институциональной моделью и реальными практиками власти, которое характерно для большинства государств постсоветского пространства, где «демократический и конституционный «фасад» сочетается с личной властью «безальтернативных» президентов, правящих столько, сколько хотят и передающих власть, кому пожелают» [12, с. 12]. Особенностью становления подобных режимов и систем институтов является то, что они возникают не в результате консенсуса различных политических сил, но скорее в ситуации «игры с нулевой суммой». Процесс институционализации будет проходить с большим количеством препятствий, когда правила игры формируются в интересах ограниченного числа политических сил.

Для российской элиты в целом характерно расхождение между формальными правилами и реальными. Как следствие, можно отметить коррупцию, клановость, nepотизм, распространение патрон-клиентских связей. Слабые институты приводят к тому, что власти все чаще прибегают к административному режиму (как противоположность нормативному), а «формальные механизмы подотчетности относительно слабы и в любом случае затмеваются неформальными практиками» [17, с. 2]. Характеризуя существующий баланс институтов, В. Гельман отмечает, что для политической системы современной России характерны «конstellляции формальных и неформальных институтов, подрывающие и фактически извращающие основания демократии, верховенства права и эффективного политико-экономического управления» [3, с. 7].

Мы полагаем здесь, что значительную роль в формировании политических институтов в России (в том числе неформальных) играла и играет политическая элита. Очевидно, что формальные институты являются прерогативой государства, аппарат которого формулирует, реализует официальные правила, а также (что является одной из ключевых характеристик государства по М. Веберу) санкционирует в случае нарушения таких правил. Однако и неформальные институты могут создаваться и поддерживаться государством и его отдельными представителями с целью повышения управляемости и для достижения персональных или корпоративных целей тех, кто действует от имени государства. Подобные явления снижают профессиональный уровень управленческого класса и доверие общества к институтам государства, представителями которого выступает политическая элита. В частности, показатели опро-

сов общественного мнения, проведенных Левада-Центром, показывают, что примерно треть респондентов полагает, что «коррупция полностью поразила органы власти России сверху донизу», а почти половина считает, что «органы власти России в значительной мере поражены коррупцией»¹. Текущая динамика также показывает падение массового доверия к федеральной, региональной и местным властям².

Характеризуя политический режим современной России, Р. Саква предлагает использовать термин «административный режим». Административный режим представляет собой не правление в рамках законов, но правление посредством законов. Данный концепт противопоставляется концепту «прерогативного государства». Саква полагает, что «хотя правление закона в России остается хрупким, все же никакого вполне оперившегося прерогативного государства не появилось. Вместо него перед нами рассеянный, однако мощный административный режим, признающий свое подчинение нормативному государству, с одной стороны, и свою формальную подотчетность институтам массовой представительной демократии, с другой. По этой причине мы избегаем термина „прерогативное государство“ и употребляем вместо этого понятие „административный режим“ в качестве протагониста нормативного государства» [11, с. 10]. Для такого типа политического режима характерны «параконституционные поведенческие нормы, которые, формально не нарушая букву конституции, подрывают дух конституционализма» [11, с. 12].

Распад СССР запустил процесс преобразования старой номенклатуры в новую российскую элиту, состав и особенности рекрутирования отличались в периоды президентства Б. Ельцина, В. Путина и Д. Медведева. В попытках классификации современных российских элит используются такие термины, как «кремлевские башни», «Политбюро 2.0», «планетарная», неономенклатурная или сословная системы. Особенностью и неформальным аспектом нынешнего положения вещей является отсутствие строгого соответствия между формально занимаемым положением в иерархии правящего класса и реальными полномочиями и политическим весом отдельных акторов. Неформальная институционализация характерна также для механизмов воспроизводства элит. Формальные и неформальные аспекты отбора кандидатов на ответственные посты соседствуют между собой. По мнению А. Чириковой, «в российской региональной бюрократии при найме на работу молодых специалистов доминируют неформальные отношения и персонифицированные практики» [13, с. 73]. Исследование В. Гимпельсона и В. Магуна показывает, что «наем молодых чиновников, как правило, не базируется на процедурах, обеспечивающих отбор кандидатов на основе их компетентности. Подбор претендентов осуществляется на основе личных связей и рекомендаций, экзамены и тесты используются крайне редко, столь же редко организуются специальные конкурсы» [4, с. 32].

Подытоживая, выделим риски и негативные последствия распространения неформальных институтов и практик среди элитных групп в современной России:

- 1) В сфере публичной политики и системы государственного управления замещение неформальными практиками приводит к ослаблению формальных институтов. Неформальные институты в данном случае будут играть замещающую или подрывную роль в отношении формальных правил, а не поддерживающую или приспособляющую. Данный процесс ведет к эрозии государственных институтов и ослабляет устойчивость к различного рода рискам для политической системы. Расширение неформальных практик ведет за собой падение эффективности

¹ Институциональная коррупция и личный опыт / Пресс-выпуск Левада-Центра [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/2017/03/28/institutsionalnaya-korrupciya-i-lichnyj-opyt/> (дата обращения: 30.03.2017).

² Дергачев В., Окрест Д., Истомина М., Витько С. Социологи заявили о значительном снижении доверия к институтам власти / РБК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb/> (дата обращения: 30.03.2017).

госуправления, снижает уровень прозрачности и подконтрольности государства перед обществом.

- 2) В экономической сфере распространение неформальных институтов ведет к снижению эффективности и прибыльности частных компаний, увеличению рисков коррупции и нецелевого использования общественных ресурсов.
- 3) В законодательной сфере и области права происходит формальное закрепление правил служащих интересам «выигрышной коалиции» — группам элит, заинтересованных в закреплении своих патрон-клиентских сетей. Подрыв законодательных практик может происходить в процессе фактической легализации неформальных практик, которые закрепляются на уровне законов, указов и норм.
- 4) Распространение и закрепление неформальных практик негативно сказывается на социальном климате внутри общества. Расхождение между формально декларируемыми и реальными правилами ведет за собой разложение общественных норм и ценностей, возникновению социальной аномии. Снижение инклюзивности в политике и закупоривание социальных лифтов с большой долей вероятности приводит к поиску неконвенциональных способов политического участия для широкого круга исключенных из «выигрышной коалиции».

Неформальная институционализация может показаться эффективным инструментом управления и контроля в условиях противоречий среди различных ветвей власти, правовой неопределенности и раскола элит. На короткий промежуток времени система «ручного управления» или административного режима может получить поддержку среди широких слоев населения. Однако риски, связанные с разбалансировкой системы государственных институтов в угоду интересам отдельных элитных групп или краткосрочным целям, несоизмеримы со стратегическими целями страны. Одним из инструментов, способным изменить данный тренд, является опора на «инклюзивные» институты, интегрирующие большое число групп интересов и акторов в политические и экономические процессы. Такие институты — это ключевой элемент современных устойчивых демократий.

Литература

1. Баранов Н. А. Институционализация в России: особенности национальной модели // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. Научный журнал. 2007. Т. 3. № 4. С. 69–87.
2. Быстрова А. С., Дука А. В. Коррупция в институционализации российской элиты // Финансы и бизнес. 2006. № 1. С. 57–67.
3. Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. № 2 (57). С. 6–24.
4. Гимпельсон В. Е., Магун В. С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07. М. : ГУ ВШЭ, 2004.
5. Кондратьева Т. Кормить и править: О власти в России XVI–XX вв. М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). 2006.
6. Левада Ю. А. Элита и «массы» в процессах трансформации // Кто и куда стремится вести Россию? Акторы макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса. М. : МВШСЭН, 2001.
7. Нисневич Ю. А. Регенерация номенклатуры как правящего социального строя. Препринт WP14/2015/03. М. : ГУ ВШЭ. 2015.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экономической книги «Начала». 1997.
9. Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // Полис. Политические исследования. 2006. № 1. С. 12–32.
10. Римский В. Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Общественные науки и современность. 2004. № 6. С. 68–79.
11. Саква Р. Дуалистичное государство в России: параконституционализм и парapolитика // Полис. Политические исследования. 2010. № 1. С. 8–26.
12. Фурман Д. Движение по спирали. Политическая система России в ряду других систем. М. : Издательство «Весь мир», 2010.

13. Чирикова А. Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // *Общественные науки и современность*. 2004. № 3. С. 71–80.
14. Шляпентох В. Элиты, а не массы — главный хранитель консерватизма и главный мотор социальных изменений в России // *Телескоп*. 2010. № 3 (81). С. 16–23.
15. Helmke G., Levitsky S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics*. 2004. Vol. 2. N 4. P. 725–740.
16. Keenan E. L. *Muscovite political folkways // The Russian Review*. 1986. Vol. 45. N 2. P. 115–181.
17. Sakwa R. *Constitutionalism and Accountability in Contemporary Russia: The Problem of Displaced Sovereignty // Russia and its Constitution: Promise and Political Reality*. Brill — Nijhoff, 2008.

References

1. Baranov N. A. *Institutionalization in Russia: features of national model* [Institucionalizatsia v Rossii: osobennosti natsionalnoi modeli] // *Political Expertise: PolitEx*. [Politicheskaya Expertisa: PolitEx]. 2007. Vol. 3. N 4. P. 69–87. (rus)
2. Bystrova A. S., Dyka A. V. *Corruption in institutionalization of Russian elite* [Korrupsia v institucionalizatsii rossiyskoi elity] // *Finances and Business* [Finansi i biznes]. 2006. N 1. P. 57–67. (rus)
3. Gelman V. Y. «Subversive» institutions and informal rule in modern Russia [«Podrivniye» instituty i neformalnoe upravlenie v sovremennoi Rossii] // *Politeia* [Politiya]. 2010. N 2 (57). P. 6–24. (rus)
4. Gimpelson V. E., Magun V. E. *On Russian State Service: perspectives and limitations of young bureaucrats careers* [Na sluzhbe Gosudarstva Rossiyskogo: perspektivy i ogranicheniya kariery molodykh chinovnikov] Preprint WP3/2004/07. M. : Publishing house of HSE [M. : Izdatelskiy dom HSE]. 2004. (rus)
5. Kondratieva T. *Feed and Rule: about the authority in Russia in XVI–XX centuries* [Kormit i pravit: O vlasti v Rossii XVI–XX vv.]. M. : «Russian political encyclopedia» (ROSSPEN) [M. : «Rossiyskaya politicheskaya encyclopedia»]. 2006. (rus)
6. Levada Y. A. *Elites and «masses» in process of transformation* // Who and where is trying to lead Russia? Actors of macro-, meso- and microlevels of modern transformation process [Kto i kuda stremitsia vesti Rossiyu? Actori macro, meso- i microurovnei sovremennogo transformatsionnogo processa]. 2001. (rus)
7. Nisnevich Y. A. *Regeneration of nomenklatura as a ruling class* [Regeneratsia nomenklatury kak pravyyashego klassa]. Preprint WP14/2015/03. M. : Publishing house of HSE [M. : Izdatelskiy dom HSE]. 2015. (rus)
8. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. M. : Foundation of economical book «Beginnings» [M. : Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala»]. 1997. (rus)
9. Pivovarov Y. S. *Russian authority and public politics. Notes of historian about failures of democracy transit* [Russkaya vlast i publichnaya politika. Zametki istorika o prichinah neudachi demokratcheskogo transita] // *Polis. Political Studies* [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2006. N 1. P. 12–32. (rus)
10. Rimskiy V. L. *Bureaucracy, clientelism and corruption in Russia* [Burokratia, klientelism i korrupsia v Rossii] // *Social sciences and modernity* [Obshestvennye nauki i sovremennost]. 2004. N 6. P. 68–79. (rus)
11. Sakwa R. *Dualistic state in Russia: paraconstitutionalism and parapolitics* [Dualistichnoe gosudarstvo v Rossii: paraconstitutionalism i parapolitika] // *Polis. Political Studies* [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2010. N 1. P. 8–26. (rus)
12. Furman D. *Moving in spiral. Political system of Russia among the other systems* [Dvizhenie po spirali. Politicheskaya sistema Rossii v ryadu drugih sistem]. M. : Publishing house «The Whole world» [Izdatelskiy dom «Ves Mir»]. 2010. (rus)
13. Chirikova A. E. *Executive authorities in regions: rules of the game formal and informal* [Ispolnitelnaya vlast v regionah: pravila igry formalniye i neformalniye] // *Social sciences and modernity* [Obshestvennye nauki i sovremennost]. 2004. N 3. P. 71–80. (rus)
14. Shlapentokh V. *Elites, not masses — the main keeper of conservatism and main vehicle of social changes in Russia* [Elity, a ne massy — glavnyy hranitel konservatizma n glavnyy motor sotsialnih izmeneniy v Rossii] // *Telescope*. 2010. N 3 (81). P. 16–23. (rus)
15. Helmke G., Levitsky S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics*. 2004. Vol. 2. N 4. P. 725–740.
16. Keenan E. L. *Muscovite political folkways // The Russian Review*. 1986. Vol. 45. N 2. P. 115–181.
17. Sakwa R. *Constitutionalism and Accountability in Contemporary Russia: The Problem of Displaced Sovereignty // Russia and its Constitution: Promise and Political Reality*. Brill — Nijhoff, 2008.