

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТОЛОГИЯ В РОССИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

С.В. Патрушев

Всероссийская академия внешней торговли

Аннотация: В статье рассматриваются соотношения понятий «политический институт», «институциональная теория», «институционализм» в связи с проблемой институализации российской политики.

Ключевые слова: политические институты, институционализм, институционализация политики.

О понятии «институциональная политология»

Осенью 2005 года к изданию готовилась книжка, которая должна была представить результаты 10 лет работы одного из отделов Института сравнительной политологии РАН. Переживая, как положено, муки редактора и автора по поводу названия этой работы, я обнаружил, что словосочетание – «институциональная политическая наука» (institutional political science) – использовалось в начале 20 века. Речь шла об изучении формальных политических институтов (иногда и о политической науке в целом). Поскольку понятия «институциональная социология» уже давно использовалось, а в середине 1990-х годов в России появилась и «институциональная экономика», я решил, что «институциональная политология» – подходящее название.

Это понятие на удивление быстро получило права гражданства и сегодня используется как очевидное, чуть ли не привычное. Отслеживая его судьбу, я обнаружил, что сегодня оно уже применяется в библиотечных каталогах.

В мировой науке в последнее время начинают использовать понятие “neo-institutional” political science – вслед за статьей Марча и Ольсена «Новый институционализм: организационные факторы в политической жизни» 1984 года, которая обозначила (правда, не совсем заслуженно – здесь надо вспомнить и Джона Майера, Брайана Ройана, Линн Закер и Ричарда Скотта) точку институционального поворота в политической науке. Начал формироваться новый подход к исследованию политических институтов, к изучению отношений между институциональными характеристиками и политическим действием.

Становление институциональной политологии как субдисциплины политической науки происходило быстро: появились тысячи работ, так или иначе связанных с институциональ-

ной политической теорией и методологией.

Ныне понятия «институт» (institution/institute), «институциональный» (in-stitutional), «институционалистский» (institutionalist), «институционализация» (institutionalization), «институционализировать» (institutionalize) «институцио-нализм» (institutionalism) применительно к политической науке, политическим исследованиям встречаются часто, на каждом шагу, по поводу и без оного.

За прошедшие годы сложились, опознали себя основные традиции или разновидности нового институционализма – исторический, рационального выбора и социологический, а также дескриптивный, сравнительной, организационный. К концу 1990-х годов Гай Питерс насчитал 8 версий. Позже к ним добавились конструктивистский, дискурсивный (концептуальный), структурный, сетевой, когнитивный.

Что касается «русской перспективы», то она начала формироваться в 1995 г., когда, по мнению Нуреева, отмечена первая попытка использования институционального подхода в политическом исследовании, и по нарастающей развивается по сей день. Это облегчает и осложняет мою задачу.

Анализ институтов versus институциональный подход: предмет, инструменты, позиция

Среди институционалистов практически общепризнано, что необходимо проводить различие между исследованием политических институтов, с одной стороны, и институциональными исследованиями, – с другой. Первое отсылает к предметной области. Второе относится к институционализму как методологии исследования. Предметом институционального исследования являются не только и даже не столько политические институты. Поэтому нередкая дискуссия вокруг понятия «институт» в известном смысле не является для институциональной политологии самой важной.

Для прояснения позиции замечу, что к исходным посылкам неоинституциональной экономической теории относят, во-первых, признание рационального максимизирующего поведения экономических агентов и, второе, наличие транзакционных издержек.

При этом признается необходимость выйти за рамки «transaction costs economics» (безусловно, не исключая ее) и включить подход, основанный на власти (power-based approach) к анализу влияния институтов. Движение от utility-based theory к power-based economic theory приближает к реальности: мы люди, а не машины, исчисляющие полезность.

Институты призваны не только снизить транзакционные издержки или устранить неопределенности, но и изменить распределение экономической власти в обществе или, говоря словами Э. Тоффлера, создать общественно нормальный институциональный порядок власти, служить средством и для реализации власти, и для ее ограничения.

Институциональная политология отказалась от понимания политики как только отражения общества (контекстуализм) или макроагрегированного следствия индивидуальных действий (редукционизм), от сведения политической деятельности только к процессу принятия политических решений и распределения ресурсов (инструментализм) или к расчету и своекорыстному поведению (утилитаризм), от рассмотрения политических институтов как результата единственно возможного ситуативного равновесия (функционализм).

Современная институциональная лексика включает понятия «институци-ональная среда», «институциональное соглашение», «институциональная практика».

Первое означает институты в смысле «политического установления» – действующие правила, как назвал их Коммонс, и санкции, формальные или неформальные, образующих политические, социальные и юридические рамки взаимодействий между людьми, обеспечивающие информацию и процедуры для координации действий. Правила чаще всего действу-

ют не на поведение индивидов, а на структурирование ситуации, системно формируют институциональную среду.

Правила, в понимании Остром, представляют собой артефакты, подверженные человеческому воздействию и изменениям. Чтобы закон стал правилом, необходима система правоприменения. К формированию институциональной среды имеют отношение те акторы, которые причастны к нормотворчеству, к формированию смыслов и ориентиров, к идеологическому и моральному обоснованию порядка.

Второе понятие относится к политическому образованию, которое конституируется на основе договора (контракта) между отдельными индивидами относительно дополнительных ограничений.

Наконец, институциональная практика характеризует реализацию институциональных соглашений в данной институциональной среде, т.е. является коллективным действием, которое оказывается как порождением, так и средой индивидуального действия.

В этом контексте власть, доверие и соглашение можно рассматривать как институциональные образования – как институты, среду и практики.

В каждый данный момент институциональная среда не зависит от действий конкретных политических акторов и потому статична, она изменяется особым образом; институциональное соглашение существует в той мере, в какой институциональная практика ему соответствует, т.е. оно динамично, может изменяться в той мере, в какой меняется практика. Если практика не соответствует соглашению, оно не действует, утрачивает смысл.

Неоинституциональный анализ разворачивается на институциональном, организационном и индивидуальном уровнях, чтобы ответить на взаимосвязанные вопросы: о развитии, отборе и смене различных институтов; о выборе тех или иных организационных форм в зависимости от характера существующей институциональной среды; об особенностях институциональной практики.

Сравнительно-исторический и социологический институционализм – пролегомены политико-институционального конструктивизма

Политика организована вокруг истолкования жизни и развития смысла, цели и направления взаимодействия индивидов, укоренена в «неэффективной» истории и культуре, а институты обладают известной самостоятельностью и независимостью, собственными организационными качествами и в то же время историчны.

Подходы к политическим институтам различаются, когда речь заходит о понимании: а) характера институтов как организованных установлений, в рамках которых, как правило, действуют современные политические акторы; б) процессов, которые переводят структуры и правила в политические последствия; в) процессов, которые переводят поведение человека в структуры и правила и устанавливают, поддерживают, преобразуют или ликвидируют институты.

Для «институционалистов-историков» первичны организации или институты. Причем в центре может находиться анализ государства, проблемы его автономии относительно социального давления и его способности самостоятельно определять политику, политические изменения; или изучение модели отношений государства и общества (чаще всего, бюрократии и классов, групп интересов) и ее связи с политическими результатами или изменениями, например, корпоративная модель представительства социальных интересов; или рассмотрение базовых элементов институтов — рутин, правил, норм, ценностей и идей, что сближает такие исследования с социологическим институционализмом.

Последний придает большое значение институциональному изоморфизму сходству процессов или структур, будь то в результате имитации, или самостоятельного развития в нормативной ситуации, или принуждения.

Представители исторического институционализма стремятся выявить институциональные воздействия, которым склонны следовать политические акторы, — интересы организации, идеологические или ценностные ориентации, свойственные определенным институтам, вместо того, чтобы определять их как агрегацию индивидуальных интересов и предпочтений. И, напротив, индивидуальные интересы и предпочтения не определяются независимо от институтов, а политическое поведение не связывается непосредственно с индивидуальными интересами и предпочтениями. Обобщения строятся не путем дедуктивных умозаключений относительно той или иной модели поведения, но на основе сопоставления институтов, сравнительного анализа политических процессов или исторических случаев.

Для социологического институционализма институционализация предполагает коллективное осмысление социальных взаимодействий, которое актуализируется индивидами в процессе интеракций. "Логика целесообразности" связывает успешную институционализацию с равновесием на основе институционализированных норм и культурных соглашений.

Политические институты имеют эндогенный и социально-конструктивный характер. Поэтому обращение к социальному конструктивизму при политико-институциональном анализе выглядит вполне естественным, возвращая культуру, т.е. анализ смыслов, в политические исследования. Напомним: социальное конструирование реальности возникает из традиции феноменологической социологии Шюца и получает развитое теоретическое обоснование у Бергера и Лукмана.

Заметим, что институты, которые находятся в центре исторического институционального анализа, могут формировать политические стратегии, но и сами являются следствиями стратегий политического конфликта и выбора. Поэтому в зависимости от результатов историко-институционального анализа конструктивный институционализм может оказать как преодолением, так и продолжением исторической версии анализа.

Конструктивистский институционализм был мотивирован, помимо всего прочего, стремлением объяснить институциональное неравновесие.

Чтобы объяснить институциональные изменения, необходимо дополнить новый институционализм сосредоточенным на идеях дискурсивным подходом. Дискурсивный институционализм эндогенен, объясняет изменения изнутри, показывая, как идеи реальных акторов дискурсивного взаимодействия строят и реконструируют свой стратегический выбор и постоянно меняющиеся направления сложных действий.

Использование конструктивистского подхода облегчается мировым опытом минувшей четверти века, когда деконструкция всего и вся в современном обществе позволила лучше увидеть, как слова становятся вещами и как многое из того, что казалось очевидным, социально сконструировано.

В нашем случае процесс только начинается. Существует проблема радикализации институционально-конструктивистского подхода в среде, склонной к поискам очередного ответа на очередной вопрос «Что делать?».

Институциональное строительство или деградация: институциональная ловушка российской политики

Стабилизация новой институциональной структуры России создала возможность выявления и изучения институциональных проблем российских реформ. Отчетливо обнаружилась коллизия устойчивости и неэффективности новых политических институтов, обозначилась необходимость их реформирования.

Совершенствование правового регулирования, понимаемое как умножение формальных ограничений, может создать институт, не только существенно отличающийся от желаемого исходного, но и неэффективный. Возникает опасность институциональной блокировки, распространения зон организованного оппортунистического поведения, нелегальных прак-

тик, что чревато снижением общей эффективности институциональной структуры для решения таких задач, как обеспечение согласия в обществе, участие в процессах реформирования. Нарушение институционального равновесия создает постоянную угрозу общественной стабильности, но, как показал А.Н. Олейник, помогает обоснованию власти.

Устойчивое расхождение массовых представлений относительно «реальных» и «желаемых» оснований общества и государства указывает на наличие проблемы легитимации макросоциальной и политической реальности, ее институтов, на ограниченность и фрагментарность социально-политического порядка. Это ощущается людьми как беспорядок. Иными словами, требование порядка есть проявление незавершенной институционализации, разрыва между макро- и микроуровнями. Этот разрыв нельзя преодолеть, умножая и упорядочивая микросреды, включая среду власти, потому что совокупность микросред не тождественна макропорядку.

Во многих случаях анализ институционального дизайна, политических институтов ведется с позиций самих «дизайнеров» или, в лучшем случае, организованных политических акторов. Несомненно, политической элите принадлежит решающая роль в институциональном конструировании. Однако, только граждане приводят в действие большинство институтов: без избирателей нет выборов и партий, без граждан нет законов и т.д.

Эволюция взаимосвязанных институтов может отклоняться от общественного оптимума. К таким отклонениям может приводить отсутствие координирующих ограничений для политиков, которые, сохраняя свободу действий и следуя принципам поведения «рационального» человека, задают направленность институциональных преобразований из соображений индивидуальной политической выгоды, идущей в разрез с интересами общества. Как следствие, вокруг всякого института, независимо от того, насколько он эффективнее предшествующего, всегда формируется среда, заинтересованная в его существовании и обеспечивающая устойчивое сопротивление селекции.

Специфические особенности современной российской институциональной среды, отмечает А.Д. Хлопин, – дефицит легитимных правил, неопределенность, фактическое невыполнение государством своих основных функций – защиты прав и свобод и обеспечение правовых гарантий, наличие разных правил игры для различных участников. Отказ от постановки и реализации долгосрочных целей развития, ориентация на решение проблем сегодняшнего дня в ущерб перспективе создает предпосылки для перерождения адаптивного поведения в свою противоположность – неадаптивные трансформации, зачастую имеющие необратимый характер.

В процессе российской трансформации возникли институциональные ловушки – неэффективные устойчивые институты, нормы поведения. Механизм устойчивости нормы включает как индивидуальные предпочтения и санкции, так и эффект координации: чем больше людей следует норме, тем выше издержки неисполнения, тем менее целесообразно отклоняться от нее и тем больше людей следует норме. Закрепление нормы происходит благодаря эффекту обучения, совершенствования ее исполнения, эффекту сопряжения норм и культурной инерции. Эффекты координации, обучения, сопряжения, культурная инерция и лоббирование ответственны за возникновение институциональных блокировок, распространяющихся по всему социальному и политическому полю.

Институциональные изменения в 1990-2000-е годы сформировали новую «тропу зависимости» – современную институциональную ловушку российской политики.

В ситуации исключительного или ограниченного политического представительства, граждане могут перейти к поиску и созданию новых каналов влияния на власть и новых форм представительства и реализации своих интересов, от рутинного политического участия к политическому действию. Вероятно, что в условиях неблагоприятных для политической активности изменений политико-институционального контекста, сужающегося пространства публичной политики, поиск наиболее эффективных способов влияния на власть будет смещать-

ся от привычных форм политического участия (электоральная активность, политические партии) к политическому действию (политическим инициативам, движениям), к различным формам непосредственной коммуникации с властью и даже к методам прямого действия.

Институциональное исключение как результат и условие гражданского действия

Гражданские инициативы активного меньшинства, осознающего потребность в гражданском участии и его расширении, сталкиваются с серьезным сопротивлением власти, которая не желает делиться с гражданами полномочиями в процессе принятия решений. Но вне гражданского действия процесс институциональных изменений невозможен.

Переход от гражданского участия к гражданскому действию зависит от позиционирования индивида по отношению к власти и политическим институтам (в том числе, от представлений о роли гражданина в обществе и государстве), когнитивной компетентности, включая опыт работы в общественных или политических организациях и движениях или индивидуального отстаивания прав, ресурсов и складывания проблемной ситуации.

Гражданское действие создает новые формы, способы и каналы гражданского участия, новые ценности и нормы, расширяет границы прав и свобод, трансформирует повседневность, обновляет гражданскую идентичность и воздействует на негражданские сферы. Именно в сетях гражданского действия происходит институционализация ценностей и норм, необходимых для развития гражданского общества, что обеспечивает переход к гражданскому участию.

Институты по своей сути направлены в большей степени на исключение, нежели на включение: поскольку в институтах происходит фиксация норм, они должны исключать или сильно затруднять деятельность тех, кто стремится нарушить статус-кво.

Гражданское/политическое действие, поэтому, инклюзивно, поскольку потенциально может создать возможности реализации прав для широких категорий граждан, в том числе и тех, кто ранее не имел возможности реализовать свои права. Как показала Л.Е. Филиппова, когда изменение института осуществлено, обновленный институт будет стремиться перейти обратно к исключению, граждане же будут переходить к участию, не содержащему новаций.

То, что субъекты, стремящиеся к изменению, «исключаются», означает, что они не могут (или не хотят) действовать в рамках существующих институтов и осознают это. Возможные действия людей, неудовлетворенных функционированием того или иного института, можно описать с помощью модели «голоса» и «выхода», предложенной А. Хиршманом. Обе эти стратегии потенциально могут быть эффективными в политической сфере (прежде всего в электоральном процессе) и в сфере гражданского общества.

Для применения стратегии «выхода» в политической и гражданской сферах, однако, есть существенное препятствие – в некоторых случаях плата за «выход» для индивида может оказаться слишком высокой и перевесить возможную выгоду. В политической сфере и в гражданском обществе «выход» работает только при наличии альтернатив внутри данной сферы (отказ от голосования за одну партию в пользу другой, переход из одного добровольного объединения в другое), а отсутствие конкуренции не дает возможности использовать стратегию «выхода». Таким образом, абсентеизм или использование «негражданских» методов не могут рассматриваться как «выход» – как стратегия, использование которой должно трансформировать институт (причем, как предполагается, не просто трансформировать, а улучшить, повысить его эффективность). Отказываясь от использования гражданских прав, люди, по меньшей мере, не могут трансформировать институты, а в пределе – разрушают эти институты.

Попытки трансформации института государства «извне» недостаточно эффективны. Анализ показывает, что основное направление институциональной модернизации государства связано с использованием политических прав граждан в рамках существующих институ-

циональных структур. Но это отнюдь не умаляет значение гражданской активности. Гражданское действие оказывается необходимым для формирования социетальных предпосылок политической активности.

Универсализм права и незавершенность политического порядка в России

Перспективы российского политического процесса связаны с готовностью людей использовать личные права и свободы, с одной стороны, сделать реальными гарантии и полномочия власти, – с другой, чтобы утвердить универсальный институциональный порядок. Сохраняющийся шанс на свободу является существенным условием обновления и универсализации институционального порядка.

Универсализирующий нормативный характер могли бы иметь политическая сила и закон. Но сила не понимается как государственная власть (россияне считают государство недостаточно сильным, отмеченным коррупцией и не располагающим к доверию, а его роль в поддержании и расширении свободы не очевидной), а ограниченное и избирательное признание закона не означает законопавия. Ценность закона как средства координации остается неосвоенной, закон признается практически непригодным в качестве регулятора микропрактик. Как следствие, отмечает А.Д. Хлопин, ценностный набор россиян не релевантен в качестве норм, регулирующих повседневные практики и круги общения.

В то же время использование современных форм гражданского и политического участия (общественная деятельность, выборы, партии) слабо связано с новыми ценностными конфигурациями массового сознания и лишь до некоторой степени воспринимается как реализация политических прав и свобод.

Российские граждане используют преимущественно рутинные способы истолкования ситуации и предвидения результатов координации сотрудничества и конфликта. Они испытывают дефицит современных нормативно-ценностных комплексов – законности, гарантии прав человека и уважения чужого мнения, а также потребность в актуализации ценностей морали, равенства, труда, семьи, традиции.

Ключевое значение для институционализации российского порядка и, соответственно, его универсализации имеет проблема соотношения морали, права и доверия. Моральная регуляция не в состоянии обеспечить координацию действий в рамках современных институтов, тем более политических. Эту роль могут играть нормы закона и доверия.

Пока эту функцию, по доброй российской традиции, берет на себя власть.

Отношение политической элиты к институтам демократии и конкурентной рыночной экономике остается внутренне противоречивым. Не существует ни политического, ни общественного консенсуса, который зафиксировал бы – в той или иной форме – наличие согласия относительно возможных путей развития России. Не запущен механизм отслеживания собственного опыта, который корректировал бы действия политиков, выполняя функции контроля, осуществляемого гражданским обществом.