



В.Я.Гельман

«ПОДРЫВНЫЕ» ИНСТИТУТЫ И НЕФОРМАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ключевые слова: политические институты, институциональные ловушки, Россия, государственное строительство

В сентябре 2009 г. бывший заместитель министра энергетики России и один из лидеров оппозиционного движения «Солидарность» Владимир Милов выдвинул свою кандидатуру на выборах в Московскую городскую думу как независимый кандидат. Согласно закону, он представил в избирательную комиссию округа № 13 4550 подписей избирателей этого округа, собранных в поддержку выдвижения его кандидатуры. Но избирательная комиссия отказала ему в регистрации, признав недействительными все без исключения подписи, включая и подпись самого кандидата. Попытки Милова обжаловать это решение в Центральной избирательной комиссии и в суде оказались безуспешными — он, как и другие представители «Солидарности», не был допущен к участию в выборах. В голосовании, которое прошло 11 октября 2009 г., приняли участие шесть партий. Львиная доля голосов и мест ожидаемо досталась «партии власти» «Единая Россия». На избирательном участке, где голосовали лидер партии «Яблоко» Сергей Митрохин и члены его семьи, по официальным данным, среди 1020 бюллетеней 904 было подано за список «Единой России» и ни одного — за «Яблоко». После того как этот факт был предан широкой огласке, по требованию Митрохина бюллетени на данном участке были вновь пересчитаны. По результатам пересчета (вызвавшим сомнения у ряда наблюдателей) оказалось, что все голоса, поданные за список «Яблока», приписаны другой оппозиционной партии — КПРФ, в то время как показатели «Единой России» (а соответственно — и итоги выборов) остались прежними¹.

¹ Ассоциация «Голос» 2010.

Оба этих сюжета примечательно характеризуют выборы в современной России с точки зрения сочетания формальных и неформальных институтов. Как избирательный закон сам по себе (в первом случае), так и практика его применения (во втором) служили не механизмом обеспечения демократической конкуренции, но политическим инструментом, призванным либо не допустить конкуренции, либо сделать ее заведомо несправедливой. Иначе говоря, формальный институт выборов как основы демократии был лишь фасадом неформальных институтов электорального авторитаризма², а de facto применявшиеся на выборах «правила игры» формально-юридически закрепляли эту практику.

² Schedler 2006.

Аналогичные констелляции формальных и неформальных институтов, подрывающие и фактически извращающие основания демократии, верховенства права и эффективного политико-экономического управления, характерны и для ряда других сфер российской политики и экономики. Многочисленные негативные оценки подобного рода институциональных констелляций справедливо квалифицируют их как препятствие на пути модернизации нашей страны. В последние годы такие оценки нашли отражение в различных международных рейтингах экономических и политических свобод, качества государственного управления и уровня коррупции, где Россия занимает устойчиво низкое место³.

Хотя Россия отнюдь не уникальна и сходные констелляции отмечаются во многих иных странах и регионах мира⁴, российский опыт может быть полезен для осмысления негативного воздействия «подрывных» (subversive) неформальных институтов и их роли в процессе политико-экономического управления. В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть «неформальную институционализацию»⁵ в России в теоретической и сравнительной перспективе и критически проанализировать некоторые объяснения доминирования в стране «подрывных» институтов⁶.

**«Подрывные»
неформальные
институты:
в поисках
концептуальной
схемы**

За последние два десятилетия понятие «неформальные институты» прочно вошло в число популярных ключевых слов, задающих вектор дискуссий в политической науке. Сама по себе «неформальность», имманентно присущая любому обществу⁷, может по-разному сказываться на формальных институтах и поведении индивидов⁸. Однако в фокусе внимания исследователей чаще оказываются именно те «конкурирующие» неформальные институты, которые не просто подменяют собой формальные правила, но и приводят к негативным эффектам. Клиентелизм, коррупция, клановая политика, схемы ухода от налогообложения, селективное применение права государственным аппаратом — вот лишь некоторые из негативных эффектов неформальных институтов, которые справедливо подвергаются критике. В этом отношении Россия может служить своего рода «лабораторией» господства неформальных институтов, порождающих многочисленные негативные явления в политике, экономике и обществе. Здесь и феномен «блата»⁹, и глубоко манипулятивные механизмы приватизации¹⁰, и рейдерство¹¹ (к которому может прибегать и государство, как в случае с ЮКОСом¹²), и непрозрачное финансирование партий и выборов¹³, и многое другое. Хотя детальное описание этих и других процессов и тенденций позволяет наглядно представить картину постсоветской «неформальности» и ее проявлений в различных сферах жизни России, попытки включить их изучение в теоретическую и сравнительную перспективу научного анализа¹⁴ наталкиваются на фундаментальные проблемы. В какой мере имеющиеся инструменты анализа эффективны в качестве познаватель-

³ Заостровцева 2009.

⁴ Lauth 2000; Helmke, Levitsky 2004, 2006.

⁵ O'Donnell 1996: 34.

⁶ Представленный в статье анализ отчасти продолжает логику одной из более ранних моих работ (см. Gel'man 2004).

⁷ North 1990: 6.

⁸ Helmke, Levitsky 2004: 728—730.

⁹ Ledeneva 1998.

¹⁰ Freeland 2000; Hoffman 2002.

¹¹ Volkov 2004.

¹² Паннэ, Галухина 2009: 213—226.

¹³ Барсукова 2009: 273—284.

¹⁴ Solomon 2008.

ных средств, позволяющих выявлять механизмы функционирования неформальных институтов и их воздействия на политические и общественные процессы? Какие факторы обусловили преобладание неформальных институтов в постсоветской России? Каков генезис постсоветской «неформальности», существуют ли пути преодоления ее негативных последствий, и если да, то каковы они? Ответы на эти вопросы представляются далеко не очевидными.

В самом деле, приведенные выше примеры неформального управления в ходе электорального процесса, вполне типичные для российских выборов, плохо вписываются в стандартные рамки институционального анализа. Как отказ в регистрации кандидатуры Милова, так и подсчет голосов на участке Митрохина и его частичный (не имевший решающих последствий) пересмотр были осуществлены на основе формальных норм избирательного законодательства, принятых российским парламентом. Многие из этих норм разрабатывались в 1990-е годы в русле стандартов развитых демократий¹⁵ и, казалось бы, были призваны обеспечить честную электоральную конкуренцию. Но на практике многие положения российских законов о выборах либо были полны лазеек и умолчаний, открывавших широкий простор для произвольных интерпретаций со стороны избирательных комиссий, отвечавших за организацию выборов, либо предоставляли избирательным комиссиям право принятия ряда решений, носивших необратимый характер. Поскольку избирательные комиссии назначались местными властями и находились в зависимости от них, не приходится удивляться, что их решения, как правило, принимались в пользу проправительственных партий и кандидатов¹⁶. Поэтому в российском избирательном законодательстве и практике его применения усугублялась так называемая «размытая законность» (fuzzy legality)¹⁷, когда формальные институты создавали стимулы не к следованию «духу законов», но к явному извращению их сути посредством как широкого делегирования полномочий, так и селективного применения санкций. Более того, по мере усиления монополизма в российской электоральной политике само законодательство о выборах становилось рестриктивным, создавая все новые лазейки и умолчания, с одной стороны, и барьеры для «нежелательных» партий и кандидатов — с другой¹⁸. В результате к концу 2000-х годов формальные институты российского избирательного законодательства стали задавать рамки уже не электоральной демократии, а электорального авторитаризма. В случае Милова оппозиционный кандидат был признан нарушителем закона, поскольку избирательная комиссия была вправе сама решать, какие подписи признавать действительными, а какие нет, и использовала эту юридическую возможность для исключения оппозиционера из предвыборной борьбы. В случае Митрохина норма закона об ответственности избирательных комиссий за заведомо неверный подсчет голосов осталась лишь на бумаге. На практике результаты работы избирательных комиссий оценивались по доле голосов, поданных за «Единую Россию», и имеется немало свидетельств того, что эти комис-

¹⁵ Gel'man 2004.

¹⁶ Popova 2006.

¹⁷ Cohn 2001.

¹⁸ Голосов 2008.

¹⁹ Ассоциация «Голос» 2010.

сии часто оформляли протоколы с заранее проставленными итогами голосования¹⁹.

²⁰ Helmke, Levitsky 2004: 727.

²¹ Schedler 2006.

Как видно на примере электорального процесса в России, ни традиционное разделение институтов на формальные и неформальные, ни их распространенные определения не слишком полезны для осмысления логики неформального управления. В самом деле, если неформальные институты суть «социально разделяемые, обычно неписанные правила, которые создаются, передаются и поддерживаются за пределами официально санкционированных каналов», а формальные институты, соответственно, — «правила и процедуры, создаваемые, передаваемые и поддерживаемые по каналам, которые признаются официальными»²⁰, как тогда следует квалифицировать описанные выше случаи? Неправедливая конкуренция в условиях электорального авторитаризма²¹ оказывается официально закреплена законом и санкционирована как системой норм, так и государственным аппаратом, чья задача — обеспечить «нужный» исход голосования и предотвратить нежелательные для властей исходы. Неформальное управление электоральным процессом здесь не просто не противоречит формальным институтам избирательного права, но, напротив, прямо на них основано. Объяснение данных явлений с позиций негативного воздействия «конкурирующих» или «замещающих» неформальных институтов (см. *рис. 1*) не позволяет адекватно проследить их истоки.

Рисунок 1 Типология неформальных институтов

		Эффективность формальных институтов	
		Высокая	Низкая
Эффекты сочетания формальных и неформальных институтов	Совпадающие	Взаимодополняющие	Замещающие
	Противоположные	Приспосабливающиеся	Конкурирующие

Источник: Helmke G., Levitsky S. 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // *Perspectives on Politics*. Vol. 2. № 4. P. 728.

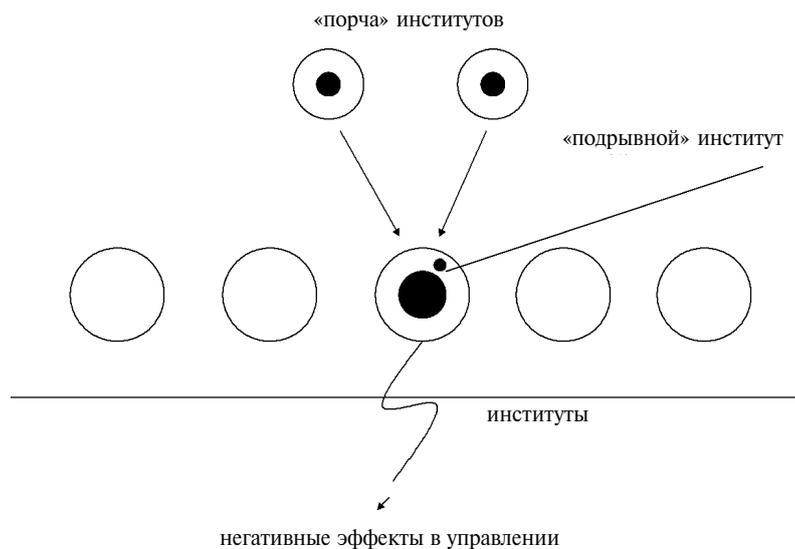
Познавательнее более полезной кажется иная трактовка, в соответствии с которой формальные и неформальные институты ни фактически, ни аналитически не отделены друг от друга и находятся в сложном взаимном переплетении в рамках одних и тех же институтов. Они представляют собой даже не две стороны одной медали, а скорее «оболочку», или внешний институциональный фасад, и «ядро», определяющее характер функционирования и эффекты этих институтов в процессе не-

²² Панях 2003;
Барсукова 2009:
99—106.

²³ Lauth 2000: 26.

формального управления²². По меткому замечанию Ханса-Йоахима Лаута, иные неформальные институты, подобно болезнетворным бактериям, «паразитируют» на формальных, «оккупируя» их изнутри и «подрывая» их функционирование²³. Согласно такому подходу, формальные и неформальные институты не противостоят друг другу, а пребывают в состоянии своеобразного симбиоза, который ведет к тому, что при сохранении своей формальной оболочки механизмы, как будто бы призванные обеспечить демократию и верховенство права, либо разрушаются изнутри, либо даже превращаются в собственную противоположность. Воздействие именно таких — «подрывных» — институтов и обуславливает негативные эффекты, а сам процесс «неформальной институционализации» следует рассматривать как систематическую «порчу» институтов в ходе институционального строительства и последующей эволюции (см. рис. 2).

Рисунок 2 Формирование и эффекты «подрывных» институтов



Рассмотренные выше примеры из сферы неформального управления электоральным процессом в России — это скорее правило, чем исключение; аналогичный «подрывной» симбиоз в виде формальной оболочки, прикрывающей неформальное ядро теневой экономики, клиентелизма и коррупции, широко распространен и в других сферах жизни российского общества²⁴. Оглядываясь назад, нетрудно заметить, что в сходных категориях может быть описана и вся институциональная организация советской политики и экономики. Одни институты в СССР изначально выступали в роли ничего не значащего фасада (подобно

²⁴ Ledeneva 2006;
Барсукова 2009:
250–321.

- советской конституции, предполагавшей парламентаризм и всеобщие выборы на фоне однопартийного господства), другие приходили в состояние институционального упадка по мере разложения советской системы (как плановая экономика в условиях дефицита и распространения рентоориентированного поведения агентов²⁵). Негативное влияние «подрывных» институтов на неформальное управление зачастую носит нелинейный характер; оно может проявляться под воздействием самых разных явлений и процессов, задающих стимулы к тому или иному поведению акторов. Так, Валери Банс отмечала «подрывную» природу институтов этнического федерализма в Советском Союзе и Югославии, функционирование которых в конечном итоге повлекло за собой коллапс этих государств на рубеже 1980—1990-х годов²⁶. Конечно, как справедливо подчеркивают Гретхен Хелмке и Стивен Левицки, процессы институциональных изменений могут существенно видоизменить и конфигурации неформальных институтов, и их эффекты²⁷, однако в случае «подрывных» институтов такие изменения порой имеют непредсказуемые последствия. Те же социалистические федерации оказалось легче уничтожить, чем реорганизовать, а внесение многочисленных поправок в принятую в 1978 г. Конституцию РСФСР стало одним из источников острого силового конфликта между президентом и парламентом России в 1993 г.²⁸

- При попытке включения «подрывных» институтов в более широкую перспективу институционального анализа следует обратить внимание на принципиальные аспекты их функционирования, влияющие на процессы неформального управления. Идеальные модели как исключительно формальных институтов (конституции и законы), так и институтов исключительно неформальных (традиции и обычаи)²⁹ можно представить в виде равновесия, которое либо носит самоподдерживающийся характер, либо обусловлено «ограничивающим» эффектом институтов³⁰. Напротив, преобладание «подрывных» институтов создает частичное равновесие, которое легко может быть нарушено под влиянием экзогенных факторов. Поэтому при преобладании в том или ином обществе «подрывных» институтов происходит не расширение, а сужение временного горизонта акторов, стимулирующее их к рентоориентированному поведению, с одной стороны, и лишаящее стимулов к изменению status quo — с другой. Иными словами, частичное равновесие «подрывных» институтов должно рассматриваться как один из частных случаев «институциональной ловушки»³¹ — устойчивого преобладания неэффективных институтов, которое не может быть преодолено без значительных внешних воздействий на институциональную систему в целом.

Развивая предложенную Лаутом медицинскую аналогию, воздействие неформального ядра на формальную оболочку можно уподобить влиянию вируса, изнутри разрушающего организм человека. Для углубленной диагностики российских «подрывных институтов» и их возможных последствий необходимо, говоря медицинским языком,

изучить их этиологию и патогенез, то есть проследить генезис и механизм эволюции этих институтов с целью последующего анализа их перспектив в рамках неформального управления.

**«Подрывные»
институты
в России:
пессимизм,
оптимизм
или реализм?**

Исследования этиологии и патогенеза «подрывных» институтов в известном смысле тоже можно уподобить медицинским заключениям. В самом деле, истории различных болезней отнюдь не одинаковы. Если одни заболевания носят наследственный характер, то другие вызваны заражением; если одни являются хроническими и неизлечимыми, то другие представляют собой хотя и неизбежные, но все же преодолимые «болезни роста», в то время как третьи чреваты летальным исходом. Подобно специалистам по диагностике заболеваний человеческого организма, социальные исследователи, изучающие негативное воздействие «подрывных» институтов на различные сферы жизни российского общества, ищут ответы на вопросы о причинах и следствиях общественных патологий.

Следуя традиции, нашедшей отражение в популярной шутке позднесоветского периода, сторонников различных подходов к этиологии и патогенезу «подрывных» институтов в России можно условно разделить на «пессимистов», «оптимистов» и «реалистов». «Пессимисты», склонные видеть в «подрывных» институтах хроническое наследственное заболевание страны, изучают российскую культуру и историю, черпая из них аргументы в пользу непреодолимости преобладания в России «подрывных» институтов. «Оптимисты», напротив, трактуют российские «подрывные» институты как затянувшуюся «болезнь роста», ставшую побочным эффектом трансформационных процессов постсоветского периода. Они анализируют процессы государственного строительства и возлагают надежды на более интенсивное включение нашей страны в международные и транснациональные процессы как средство преодоления негативных эффектов «подрывных» институтов. Наконец, «реалисты» исследуют воздействие групп специальных интересов на процессы институционального строительства, с одной стороны, и на эволюцию институтов — с другой. Их оценки перспектив преодоления воздействия «подрывных» институтов в России носят скорее скептический характер, поскольку это воздействие, по их мнению, обусловлено общими особенностями экономического, политического и социального устройства страны³².

Рассмотрим подробнее аргументы каждого из этих подходов.

Пессимисты: культура имеет значение. Большинство культурных интерпретаций преобладания «подрывных» институтов в России и других странах явно либо имплицитно восходят к классической веберовской типологии легитимного господства³³. Если преобладание формальных институтов выступает неотъемлемым атрибутом рационально-легального господства, то «подрывная» неформальность прева-

³² Разумеется, выделенные подходы являются не более чем «идеальными типами». На практике они часто дополняют друг друга, и в работах одних и тех же авторов можно найти элементы различных объяснений происхождения «подрывных» институтов и их роли в процессе неформального управления в России.

³³ Вебер 1990.

³⁴ North 1990: 6;
Helmke, Levitsky
2004: 728.

³⁵ North 1990: 93.

³⁶ Harrison 1992.

³⁷ Pipes 1974.

³⁸ Jowitt 1992.

³⁹ Левада 1993,
2006.

лирует в условиях традиционного господства, элементы которого сохраняются и в современную эпоху. Поскольку неформальные институты, как правило, идентифицируются с обычаями, традициями и культурными ограничениями³⁴, то их корни и механизмы негативного «подрывного» влияния на процессы неформального управления по умолчанию связываются с эффектами неблагоприятного наследия прошлого, своего рода рудиментами традиционных обществ, которые укореняются в культуре и становятся препятствием на пути институциональной модернизации, задавая самоподдерживающуюся историческую обусловленность (path-dependency) и ставя непреодолимые барьеры на пути будущих институциональных изменений³⁵. Согласно этой — глубоко пессимистической — точке зрения, общества, исторически лишённые иммунитета к воздействию «подрывных» институтов на уровне культуры и устойчивых традиций, могут оказаться их жертвами надолго, а то и навсегда. Попытки преодолеть врожденные и наследственные патологии развития если не обречены на неудачу, то связаны с огромными трудностями, и отдельные случаи успешного исцеления благодаря терапии в виде социокультурной эволюции — лишь исключения, подтверждающие правило³⁶.

Основой господствующих в науке представлений о культурной обусловленности преобладания в России (и некоторых других постсоветских странах) «подрывных» институтов служат два (не очень противоречащих друг другу) взгляда. Приверженцы первого из них вслед за Ричардом Пайпсом³⁷ рассматривают всю историю России через призму глубоко укорененного неопатримониализма, ключевыми проявлениями которого стали проходящие сквозь века отсутствие гарантий прав собственности (в широком смысле включающих и права человека в целом) и произвол государственной власти по отношению к обществу. Это неопатримониальное «наследие» не удалось преодолеть в ходе многочисленных попыток модернизации страны, и потому исторически сложившиеся «подрывные» институты «обрекают» Россию на заведомо антидемократическую, неправовую и неэффективную траекторию развития. Сторонники второго отмечают негативное воздействие «ленинского наследия» коммунистического правления, которое в позднесоветский период повлекло за собой вырождение режимов советского типа в «неотрадиционализм»³⁸, наложивший отпечаток на постсоветскую институциональную траекторию. С их точки зрения, это «наследие» сформировало особый неустранимый социальный тип — «советского человека», ориентированного на следование нормам и правилам именно «подрывных» институтов и не склонного и не способного к откату от них³⁹.

Так или иначе, главной причиной преобладания в России «подрывных» институтов в логике культурного детерминизма выступает исторически укорененный произвол власти, сопровождавшийся репрессивными практиками и вызывавший защитные реакции на массовом уровне. Соответственно, распространение в советский период истории

⁴⁰ Афанасьев 2000.

⁴¹ Барускова 2009: 227—244.

⁴² Ledeneva 1998.

⁴³ Аналогичные явления зафиксированы Джеймсом Скоттом в Юго-Восточной Азии (см. Scott 1985).

⁴⁴ Либман, 2006; Ledeneva, 2006.

⁴⁵ Hendley 2001.

⁴⁶ Левада 1993, 2006; Rose, Mishler, Munro 2006.

⁴⁷ Denisova et al. 2009.

⁴⁸ Gibson 2003.

⁴⁹ Cashu, Orenstein 2001; Белокурова, Воробьев 2010.

России таких «подрывных» неформальных институтов, как клиентелизм⁴⁰, теневая экономика⁴¹ или «блат»⁴², было формой сопротивления государству со стороны «слабых» индивидов⁴³. В постсоветский период данная ситуация лишь усугубилась, поскольку «подрывные» институты неформального управления доказали свою функциональность, став ценным ресурсом адаптации индивидов и организаций к трансформациям 1990—2000-х годов и сопротивления произволу теперь уже нового российского государства⁴⁴. Хотя глубоко пораженный этими вирусами общественный организм вырабатывает антитела, позволяющие ему адаптироваться к хроническому заболеванию, те же самые антитела препятствуют ослаблению «подрывных» институтов вне зависимости от политических и институциональных изменений.

На основе представлений о детерминации социального поведения культурным «наследием» делается вывод, что «подрывные» институты в России неустранимы, а их преобладание с едва ли не фатальной неизбежностью закрепляется политическим устройством общества. Каузальный механизм преобладания в стране «подрывных» институтов может быть описан в категориях отсутствия «спроса на право» со стороны потребителей этого общественного блага — как индивидов, так и организаций⁴⁵ — в силу низкого уровня доверия к государству и формальным институтам в целом и глубокой укорененности патрон-клиентских связей. Поэтому попытки навязать обществу верховенство права терпят неудачу, и любые усилия, направленные на его установление, бесполезны — по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В пользу этого тезиса говорят данные ряда массовых опросов, нацеленных на выявление установок и ценностей россиян⁴⁶. Особенно показательны в этом отношении низкая ценность в глазах российских граждан прав собственности и стремление к пересмотру результатов приватизации, явно выделяющие Россию даже на фоне других посткоммунистических стран⁴⁷.

Однако объяснения преобладания «подрывных» институтов в России с позиций культурного детерминизма уязвимы как эмпирически, так и методологически. Во-первых, данные некоторых массовых опросов свидетельствуют о том, что с точки зрения «спроса на право» и отношения к негативным проявлениям неформального управления (таким, как неуплата налогов) установки российских граждан вполне сопоставимы с установками жителей стран не только Восточной, но и Западной Европы⁴⁸. Во-вторых, судя по опыту последних лет, «орудием слабых» в их борьбе за социально-экономические права в России выступают именно формальные нормы законодательства, а не «подрывные» институты: не случайно протестные выступления пенсионеров и локальные общественные инициативы сопровождались подачей судебных исков и шумными публичными кампаниями⁴⁹. В-третьих, как показывает исследование Тимоти Фрая, в среде российского бизнеса правовые способы разрешения споров не пользуются спросом лишь в тех

случаях, когда речь идет о конфликтах с государством, поскольку бизнес не рассчитывает на успех в судебных тяжбах против него; когда же речь идет о конфликтах между предпринимателями, они вполне востребованы⁵⁰. Все это говорит не об отсутствии в России «спроса на право», а о неудовлетворительном предложении формальных норм и правил, которое вызвано в том числе разлагающим воздействием «подрывных» институтов. Если так, то трактовка культурных факторов как *причины* преобладания «подрывных» институтов в неформальном управлении в России не выглядит убедительной — массовые установки и ориентации скорее нужно считать их *следствием*.

Другой дефект культурного детерминизма при объяснении преобладания «подрывных» институтов в России заключается в том, что с его помощью невозможно осмыслить ни значимые различия в функционировании отдельных институтов, ни их динамику. Через аргументы «наследия» нельзя ответить на вопрос, почему в одних случаях «подрывные» институты имеют значение, а в других — нет. Речь идет, в частности, об улучшении качества корпоративного управления после приватизации предприятий⁵¹, о динамике институциональной среды бизнеса⁵², о повышении эффективности работы налоговых служб⁵³ и т.п. Если бы негативное влияние «подрывных» институтов в России обуславливалось культурой, то о такого рода изменениях просто не пришлось бы говорить. Более того, если культурное «наследие прошлого», раз возникнув, обречено воспроизводиться сквозь века, то исследователи могут повторять одни и те же интерпретации, не ставя преодоление этого «наследия» в научную, да и в практическую повестку дня. В результате культурные обоснования преобладания «подрывных» институтов попадают в число «остаточных категорий», к которым прибегают тогда, когда не могут что-либо объяснить⁵⁴. Согласно им, верховенство права в России не может укорениться в силу неблагоприятного культурного «наследия», а заданная этим «наследием» исторически обусловленная траектория развития не может быть изменена в отсутствие верховенства права. Наконец, объяснения преобладания «подрывных» институтов в России с позиций культурного детерминизма уязвимы и политически, поскольку они влекут за собой довольно сомнительные выводы и рекомендации. Ведь если воздействие «подрывных» институтов в России в принципе невозможно преодолеть, то его можно искоренить, лишь уничтожив страну — подобно тому, как в конечном итоге и произошло с Советским Союзом.

Оптимисты: благими намерениями государства. В отличие от пессимистического культурного детерминизма, в рамках которого Россия предстает жертвой неизлечимой наследственной болезни, государственно-ориентированный подход куда более оптимистичен. Его сторонники видят в преобладании «подрывных» институтов своего рода посттравматический синдром, порожденный «революционной» транс-

⁵⁰ Frye 2002.

⁵¹ Guriev, Rachinsky 2005.

⁵² Яковлев, Фрай 2007.

⁵³ Pryadilnikov 2009.

⁵⁴ Helmke, Levitsky 2004: 727.

⁵⁵ *Mau, Starodubrovskaya 2001.*

⁵⁶ *North 1990: 89.*

⁵⁷ *Stinchcombe 1999.*

⁵⁸ *Найшуль 1991.*

⁵⁹ *Solnick 1998.*

⁶⁰ *Bova 1999.*

⁶¹ *Freeland 2000; Hoffman 2002.*

⁶² *Stoner-Weiss 2006.*

⁶³ *Woodruff 1999.*

⁶⁴ *Volkov 2002.*

формацией на фоне распада СССР. Сопутствовавший посткоммунистической революции⁵⁵ в России радикальный разрыв с «наследием прошлого» повлек за собой дискретные институциональные изменения⁵⁶ — создание новых институтов, не укорененных в прежней институциональной среде и потому лишенных механизмов самоподдержания в виде институциональной матрицы. Поскольку такой разрыв неизбежно сопровождается упадком административного потенциала государства и тех его формальных институтов, которые обеспечивают принуждение к исполнению норм, «подрывные» неформальные институты временно заполняют образовавшийся вакуум, выполняя функцию минимизации транзакционных издержек. Их использование позволяет агентам снизить уровень неопределенности и хотя бы частично адаптироваться к быстро меняющейся институциональной среде. Они служат чем-то вроде обезболивающего средства, предохраняющего от полного краха в ситуации, когда государство оказывается неспособным обеспечить эффективное функционирование формальных институтов. Такая «неформальность» подобна швам или гипсовой повязке, позволяющим разорванным тканям срастись, а травмированному организму укрепить свой потенциал для «выращивания» новых институтов, условия для которых складываются в процессе постреволюционной стабилизации⁵⁷. Преобладание «подрывных» институтов, таким образом, есть не только условие выживания, но и источник развития, помогающий, в частности, формированию сетей бизнеса в ходе становления капитализма. Под этим углом зрения негативные эффекты «подрывных» институтов предстают явлением временным и преходящим, своеобразной «болезнью роста», которая может надолго затянуться, но при умелом лечении в принципе преодолима.

Подобная аргументация, основанная на анализе траектории развития российского государства, выглядит вполне убедительной. Постепенное вытеснение формальных институтов государства и замещение их «подрывными» неформальными было характерно для последних десятилетий СССР в силу усложнения механизмов управления экономикой⁵⁸ и ослабления подотчетности нижних звеньев бюрократии из-за непомерно высоких издержек контроля⁵⁹. Крушение коммунистического правления и распад СССР резко увеличили масштаб и скорость ослабления административного потенциала государства, а непреднамеренным последствием процессов демократизации стало возвышение различных агентов, часть которых не без оснований претендовала на то, чтобы выступать от имени государства⁶⁰. Многочисленные примеры фрагментации российского государства в 1990-е годы как «по горизонтали», так и «по вертикали» подтверждают этот тезис. Среди них — «захват государства» «олигархами»⁶¹, спонтанная передача власти от Центра к регионам, многие из которых управлялись по образцу феодальных вотчин⁶², замена денежного обращения бартерными суррогатами⁶³, обеспечение правопорядка с помощью криминальных «крыш»⁶⁴

и т.д. Однако по мере того как российское государство в 2000-е годы восстанавливало утраченный административный потенциал, такого рода явления были либо вытеснены на периферию политического процесса, либо встроены государством в новую институциональную среду. «Олигархи» утратили контроль над повесткой дня и вынужденно заняли подчиненное положение в рамках государственного корпоративизма⁶⁵, региональные лидеры лишились рычагов власти при принятии решений и оказались в зависимости от Центра и крупных корпораций⁶⁶, а криминальные «крыши» либо легализовались, либо маргинализировались⁶⁷. Российское государство смогло вернуть себе утраченные позиции, причем реализованный в стране консервативный сценарий пост-революционной стабилизации раздвигал временной горизонт акторов, столь необходимый для успешного «выращивания» новых эффективных институтов⁶⁸.

При анализе отдельных сфер регулирования или секторов российской экономики эмпирические свидетельства в пользу такого подхода порой выглядят довольно убедительными. Так, Михаил Прядильников в своем сравнительном исследовании смог продемонстрировать, что благодаря укреплению административного потенциала российского государства ряд институциональных преобразований налоговых служб и реформа налоговой системы изменили систему стимулов как налоговых инспекторов, так и налогоплательщиков, тем самым ослабив «подрывные» институты в сфере налогообложения⁶⁹. Однако другие исследования говорят о том, что после усиления в 2000-е годы формальных «правил игры» они часто становились орудием селективного применения, используемым для поощрения одних агентов и наказания других⁷⁰. Более того, имеется немало фактов, указывающих на то, что «подрывные» институты, возникшие в ходе трансформации 1990-х годов, способны успешно мутировать: одни их негативные эффекты сменяются другими⁷¹, а сами они инструментально используются правящими группами в корыстных целях, выступая как средством решения проблем принципал-агентских отношений в условиях «вертикали власти»⁷², так и орудием борьбы с политическими противниками. В более широком методологическом плане необходимо отметить, что, хотя преобладание «подрывных» институтов и является атрибутом слабых государств, само по себе восстановление административного потенциала государства не влечет за собой «по умолчанию» ни их упадка, ни утверждения верховенства права. Напротив, сильное государство может оказаться ничуть не менее опасным препятствием для верховенства права, нежели слабое, если его высокий административный потенциал будет сочетаться с низким уровнем автономии. В последнем случае речь идет о становлении препятствующего успешному развитию экономики и общества «государства-хищника» (predatory state), негативные эффекты которого могут носить долгосрочный характер, о чем свидетельствует и исторический опыт⁷³, и анализ современных процессов в развивающихся странах⁷⁴.

⁶⁵ Паппэ, Галухина 2009.

⁶⁶ Гельман 2009.

⁶⁷ Volkov 2002.

⁶⁸ Кузьминов и др. 2005.

⁶⁹ Prядilnikov 2009.

⁷⁰ Волков 2005; Паппэ, Галухина 2009: 213—226.

⁷¹ Панеях 2003; Ledeneva 2006.

⁷² Рыженков 2010.

⁷³ North 1990.

⁷⁴ Kang 2002.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что, даже если «подрывные» институты действительно являются побочным продуктом процессов революционной трансформации и неизбежной «болезнью роста» переходного периода, это вовсе не означает, что государство успешно с ними справится. Российский опыт 2000-х годов говорит о том, что лекарство от преобладания «подрывных» институтов может оказаться хуже болезни и что под влиянием сильного государства посттравматический синдром способен перерасти в хроническое заболевание.

Реалисты: cui prodest? В основе подхода к анализу «подрывных» институтов, обозначенного выше как реалистический, лежит тезис Дугласа Норта: «...Институты... создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил»⁷⁵. Влияние этих интересов на процессы институционального строительства при определенных условиях может стать основой укрепления «подрывных» институтов, призванных увеличивать частные блага отдельных акторов в ущерб интересам общества в целом. Становление «подрывных» институтов, таким образом, предстает результатом преднамеренных действий, которые можно уподобить отравлению социального организма. Общества со сложившейся конфигурацией основных групп интересов и эффективными формальными институтами обладают иммунитетом к таким отравлениям или хотя бы способны минимизировать их негативные эффекты. Но обществам, вынужденным строить те или иные институты «с нуля» (подобно посткоммунистическим странам), намного сложнее выработать эффективное противоядие, без которого болезнь может оказаться неизлечимой или даже смертельной.

⁷⁵ North 1990: 16.

В условиях комплексной посткоммунистической трансформации главными претендентами на роль «отравителей» институтов выступают рентоориентированные группы интересов, использующие открывающиеся «окна возможностей» для усиления собственных позиций. Исследователи, анализировавшие ситуацию в странах Восточной Европы, отмечали и сознательное ослабление административного потенциала государств⁷⁶, и раздел постов в государственном аппарате конкурирующими политическими силами по принципу дележа «добычи»⁷⁷, во многом напомиравшие аналогичные явления в странах Запада в конце XIX в.⁷⁸ Однако в 2000-е годы давление со стороны ЕС оказалось для восточноевропейцев своего рода «противоядием», позволившим им если не избавиться от «порчи» институтов рентоориентированными акторами, то значительно уменьшить ее социальные издержки.

⁷⁶ Ganey 2001.

⁷⁷ Grzymala-Busse 2003.

⁷⁸ Etzioni-Halevy 1979.

В России, как и в ряде других постсоветских государств, процессы институционального строительства в 1990-е и 2000-е годы носили по преимуществу эндогенный характер, что обусловило отсутствие «противоядия», способного ограничить масштабы преднамеренного выстраивания и укрепления «подрывных» институтов. Поэтому не приходится удивляться многочисленным примерам того, как ради достижения

своих экономических или политических целей акторы шли по пути умышленного создания «подрывных» институтов. В этом плане примечателен случай с Константином Кагаловским, который разрабатывал в 1990-е годы правила приватизации предприятий в пользу нарождавшихся российских «олигархов»⁷⁹ и позднее получил высокий пост в компании ЮКОС, ставшей одним из главных бенефициариев «залоговых аукционов»⁸⁰. Аналогичным образом в России протекали разработка и реализация законодательства о выборах, призванного посредством размытых норм ведения избирательных кампаний и разрешения споров обеспечить односторонние преимущества политическим силам, находившимся у власти. Правила доступа к СМИ, механизмы политического финансирования и наложения санкций за нарушение норм, как и их селективное применение, выступали эффективными инструментами в политической борьбе. В частности, выборы могли быть (а могли и не быть) признаны недействительными «в случае, если допущенные... нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей»⁸¹. Это правило открывало весьма широкие возможности для отмены результатов практически любых выборов. Так, когда в марте 1998 г. на выборах мэра Нижнего Новгорода победил аутсайдер-популист с уголовным прошлым Андрей Климентьев, их итоги признали недействительными, поскольку в ходе кампании победитель обещал избирателям повышение пенсий и зарплат, что было квалифицировано как «подкуп избирателей»⁸².

В то время как отдельные case studies раскрывают генезис и траекторию эволюции «подрывных» институтов в различных сферах российской экономики и политики⁸³, систематический сравнительный анализ позволяет выявить мотивацию акторов в процессе институционального строительства. В своем исследовании бюджетного регулирования в регионах России Антон Шириков убедительно продемонстрировал, что ни губернаторы, ни депутаты региональных legislatures не заинтересованы в утверждении единых и четких правил составления и исполнения бюджетов. Размытые нормы бюджетного регулирования, оставляющие широкое поле для маневра, выгодны как губернаторам, получающим свободу действий в использовании средств, так и депутатам, обретающим возможности для торга с исполнительной властью в составе «распределительных коалиций»⁸⁴. На фоне слабости региональных legislatures и упадка электоральной конкуренции в 2000-е годы сложилась ситуация неэффективного равновесия — никто из значимых политических акторов не стремился к разработке и соблюдению норм, направленных на улучшение качества бюджетного процесса. В результате из канала распоряжения общественными благами региональные бюджеты превращались в инструмент извлечения частных благ участниками бюджетного процесса⁸⁵.

Пример регионального бюджетного регулирования говорит о том, что, если неэффективное равновесие отвечает интересам значимых

⁷⁹ *Freeland 2000.*

⁸⁰ *Панпэ, Галухина 2009: 199—200.*

⁸¹ *Gel'man 2004: 1034.*

⁸² *Гельман, Рыженков, Бри 2000: 172.*

⁸³ *Volkov 2004; Барсукова 2009: 306—21.*

⁸⁴ *Olson 1982: 43—47.*

⁸⁵ *Шириков 2010.*

акторов и у них отсутствуют стимулы к изменению status quo, «отравление» «подрывными» институтами способно повлечь за собой устойчивые негативные эффекты. Стремление российских властей к отказу от политической модернизации и «замораживанию» сложившегося в 2000-е годы в ряде сфер неэффективного равновесия в неформальном управлении грозит дальнейшим укоренением «подрывных» институтов. В долгосрочной перспективе такое развитие событий способно привести к длительному институциональному упадку, преодоление которого будет становиться все более сложным. Возникает своего рода порочный круг: по мере укоренения «подрывных» институтов снижаются шансы и на эффективность мер, призванных выступать в роли «противоядия». В подобных условиях трудно прогнозировать, удастся ли социальному организму сегодняшней России со временем выработать иммунитет к данным «отравлениям», либо вызванная ими болезнь окажется неизлечимой.

Вместо заключения

Рассмотренные выше научные объяснения преобладания «подрывных» институтов в неформальном управлении современной России (как и других государств) подобны отдельным элементам головоломки, собираемым в единое целое по принципу взаимного дополнения. Если культурные предпосылки и административный потенциал государства выступают когнитивными и структурными ограничениями, обуславливающими масштабы «институциональной ловушки» преобладания «подрывных» институтов, то действия внутри- и внешнеполитических агентов с их интересами, ресурсами и стратегиями задают конфигурацию самих «подрывных» институтов и конкретные проявления их негативных эффектов. Следует, однако, иметь в виду, что комплексный характер причин патологии преобладания «подрывных» институтов, как и в случае тяжелого заболевания, затрудняет поиск и воплощение в жизнь рецептов лечения. Ни длительная терапия в виде социокультурной эволюции, ни радикальное хирургическое вмешательство в форме смены политического режима сами по себе не только не гарантируют преодоления этих негативных эффектов, но даже способны их усугубить. Однако сохранение status quo в неформальном управлении страной едва ли послужит избавлению от патологии — раз возникнув, преобладание «подрывных» институтов не может исчезнуть само по себе, без целенаправленного лечения.

Многие методологические проблемы, с которыми сталкиваются исследователи неформальных институтов и неформального управления⁸⁶, встают и при изучении «подрывных» институтов в современной России. Хотя работы ряда экономистов, социологов и политологов позволили идентифицировать эти институты, поиск средств их измерения и сравнительного анализа — как в кросс-национальной, так и в кросс-темпоральной перспективе — по-прежнему стоит на исследовательской

⁸⁶ Helmke, Levitsky
2004: 733—34.

⁸⁷ Gel'man 2004;
Либман 2006.

повестке дня. Открытым остается вопрос о пригодности теоретических конструкций, которые были разработаны для анализа эффектов «неформальности» в постсоветских странах⁸⁷. Требуют проверки гипотезы о причинах преобладания в России «подрывных» институтов. Соответственно, пока преждевременно говорить и о том, в какой мере возможно излечение этой болезни, какие лекарства могут оказаться необходимыми для преодоления патологий и окажутся ли они в конечном итоге востребованными российским государством и обществом.

Библиография

- Ассоциация «Голос»** — *достоверно о выборах с 2000 года*. 2010 (www.golos.org).
- Афанасьев М.** 2000. *Клиентелизм и российская государственность*. — М.
- Барсукова С.** 2009. *Неформальная экономика: Курс лекций*. — М.
- Белокурова Е.**, Воробьев Д. 2010. Общественное участие на локальном уровне в современной России // *Неприкосновенный запас*. № 2.
- Вебер М.** 1990. Политика как призвание и профессия // Вебер М. *Избранные произведения*. — М.
- Волков В.** 2005. «Дело Standard Oil» и «дело ЮКОСа» // *Pro et Contra*. Т. 9. № 2.
- Гельман В.** 2009. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе // *Общественные науки и современность*. № 3.
- Гельман В.**, Рыженков С., Бри М. (ред.) 2000. *Россия регионов: трансформация политических режимов*. — М.
- Голосов Г.** 2008. Электоральный авторитаризм в России // *Pro et Contra*. Т. 12. № 1.
- Заостровцев А.** 2009. Модернизация и институты: подходы к количественному измерению // *Препринты М-Центра ЕУСПб*. Вып. М-04/09 (http://www.eu.spb.ru/images/M_center/zaostrovcev_modern_inst.pdf).
- Кузьминов Я.**, Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. 2005. Институты: от заимствования — к выращиванию (Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // *Вопросы экономики*. № 5.
- Левада Ю.** (ред.) 1993. *Советский простой человек: Опыт социального портрета на рубеже 80—90-х*. — М.
- Левада Ю.** 2006. *Ищем человека: Социологические очерки 2000—2005*. — М.
- Либман А.** 2006. Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // *Общественные науки и современность*. № 6.

- Найшуль В.** 1991. Высшая и последняя стадия социализма // Ноткина Т. (ред.) *Постижение*. — М.
- Панеях Э.** 2003. Неформальные институты и использование формальных правил: закон действующий vs. закон применяемый // *Политическая наука*. № 1.
- Паппэ Я., Галухина Я.** 2009. *Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993—2008 гг.* — М.
- Полтерович В.** 1999. Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. Т. 35. № 2.
- Рыженков С.** 2010. Локальные режимы и «вертикаль власти» // *Неприкосновенный запас*. № 2.
- Шириков А.** 2010. *Анатомия бездействия: политические институты и бюджетные конфликты в регионах России*. — СПб.
- Яковлев А., Фрай Т.** 2007. Реформы в России глазами бизнеса // *Pro et Contra*. Т. 11. № 4—5.
- Bova R.** 1999. Democratization and the Crisis of the Russian State // Smith G. (ed.) *State-Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future*. — Armonk, N.Y.
- Bunce V.** 1999. *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. — Cambridge.
- Cashu I., Orenstein M.** 2001. The Pensioners' Court Campaign: Making Law Matter in Russia // *East European Constitutional Review*. Vol. 10. № 4.
- Cohn M.** 2001. Fuzzy Legality in Regulation: The Legislative Mandate Revisited // *Law and Policy*. Vol. 23. № 4.
- Denisova I., Eller M., Frye T., Zhuravskaya E.** 2009. Who Wants to Reverse Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions // *American Political Science Review*. Vol. 103. № 2.
- Etzioni-Halevy E.** 1979. *Political Manipulations and Administrative Power*. — L.
- Freeland C.** 2000. *Sale of the Century: The Inside Story of the Second Russian Revolution*. — Boston.
- Frye T.** 2002. The Two Faces of Russian Courts: Evidence from a Survey of Company Managers // *East European Constitutional Review*. Vol. 11. № 1/2.
- Ganev V.** 2001. The Dorian Grey Effect: Winners as State Breakers in Postcommunism // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 34. № 1.
- Gel'man V.** 2004. The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 56. № 7.
- Gibson J.** 2003. Russian Attitudes toward the Rule of Law: An Analysis of Survey Data // Galligan D., Kurkchyan M. (eds.) *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*. — Oxford.
- Grzymala-Busse A.** 2003. Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe // *Comparative Political Studies*. Vol. 36. № 10.

- Guriev S.**, Rachinsky A. 2005. The Role of Oligarchs in Russian Capitalism // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19. № 1.
- Harrison L.** 1992. *Who Prospers? How Cultural Values Shapes Economic and Political Success*. — N.Y.
- Helmke G.**, Levitsky S. 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // *Perspectives on Politics*. Vol. 2. № 4.
- Helmke G.**, Levitsky S. (eds.) 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. — Baltimore (MD).
- Hendley K.** 2001. Rewriting the Rules of the Game in Russia: The Neglected Issue of the Demand for Law // Brown A. (ed.) *Contemporary Russian Politics: A Reader*. — Oxford.
- Hoffman D.** 2002. *Oligarchs: The Wealth and Power in the New Russia*. — N.Y.
- Jowitt K.** 1992. *New World Disorder: The Leninist Extinction*. — Berkeley (CA).
- Kang D.** 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. — Cambridge.
- Lauth H.-J.** 2000. Informal Institutions and Democracy // *Democratization*. Vol. 7. № 4.
- Ledeneva A.** 1998. *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking, and Informal Exchanges*. — Cambridge.
- Ledeneva A.** 2006. *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*. — Ithaca.
- Mau V.**, Starodubrovskaya I. 2001. *The Challenge of Revolution: Contemporary Russia in Historical Perspective*. — Oxford.
- North D.** 1990. *Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance*. — Cambridge.
- O'Donnell G.** 1996. Illusions about Consolidation // *Journal of Democracy*. Vol. 7. № 2.
- Olson M.** 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. — New Haven.
- Pipes R.** 1974. *Russia under the Old Regime*. — N.Y.
- Popova M.** 2006. Watchdogs or Attack Dogs? The Role of Russian Courts and the Central Electoral Commission in the Resolution of Electoral Disputes // *Europe-Asia Studies*. Vol. 58. № 3.
- Pryadilnikov M.** 2009. *Citizens (and Tax Inspectors) Against the State: Tracking Changes in Attitudes towards Tax Compliance in Russia, 2001—2008*. Paper presented at the APSA Annual Convention, Toronto, 3—6 Sept.
- Rose R.**, Mishler W., Munro N. 2006. *Russia Transformed: Developing Popular Support for a New Regime*. — Cambridge.
- Remington T.** 2001. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989—1999*. — New Haven.
- Schedler A.** (ed.) 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. — Boulder (CO).

Scott J. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. — New Haven.

Solnick S. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. — Cambridge.

Solomon P. 2008. Law in Public Administration: How Russia Differs // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 24. № 1.

Stinchcombe A. 1999. Ending Revolutions and Building New Governments // *Annual Review of Political Science*. Vol. 2.

Stoner-Weiss K. 2006. *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*. — Cambridge.

Volkov V. 2002. *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. — Ithaca.

Volkov V. 2004. Hostile Enterprise Takeover: Russia's Economy in 1998—2002 // *Review of Central and East European Law*. Vol. 29. № 4.

Woodruff D. 1999. *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. — Ithaca.

© Владимир Гельман, 2010