# ПОРЯДОК ОБЩЕСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

# ЛЕКЦИЯ 1.

**ТЕМА. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОРЯДКА ОБЩЕСТВА**

***1. Принципы институционального развития политической системы общества***

Формирование устойчивой системы норм и процедур, обеспечивающих и регулирующих взаимодействия между властью и обществом, различными политическими акторами образует институциональную составляющую трансформационного процесса в современной России. Отталкиваясь от неоинституционалистской трактовки политического института, мы исходим из того, что в понимании институциональной трансформации важен не столько анализ всех элементов институциональной структуры, сколько характер, функциональность, системность взаимосвязей между ними. При этом адаптивность и эффективность взаимодействия политической системы со средой зависит от ее способности к конвергенции формальных и неформальных институтов.

В связи с этим представляется обоснованным мнение о том, что для исследования происходящих в России процессов перспективно использование понятия «институциональная модель общества» обозначающего совокупность базовых институтов, то есть систему основополагающих, внутренне взаимосвязанных и взаимообусловленных правил игры, составляющих остов, скелет всей институциональной структуры того или иного общества62. Наше исследование обозначенной проблемы опирается на позиции ряда авторов (С.Г. Кирдина, А.С. Ахиезер, В.И. Пантин, В.В. Лапкин и др.), согласно которым институциональное развитие осуществляется в соответствии с принципами: комплиментарности институциональной базы; доминантности базовых институтов; институционального усложнения; конфликтности политических акторов; противонаправленности политических процессов63.

Комплиментарностьпредполагает взаимозависимость и определенное соответствие политических, экономических, социокультурных оснований институционального пространства (так, демократическому политическому режиму в большей степени соответствует рыночная экономика, в свою очередь, оба этих конструкта стабилизируются посредством доминирования либеральных ценностей). Вместе с тем, базовые институциональные модели не являются функционально однородными (например, в развитие рыночной экономики вмешивается государство и т. п.).

Наличие альтернативных институтов уравновешивается принципом доминантности, который заключается в том, что базовые институты, определяя характер складывающейся в обществе институциональной среды, задают ограничения для действия дополнительных, вспомогательных институтов. Опираясь на обозначенные принципы (комплиментарности и доминантности), необходимо отметить, что базовые (устойчивые, неформальные) пласты социокультурной системы общества являются не только в определенной степени когерентными институциональной среде, но и выступают в качестве фактора, обеспечивающего своего рода верификацию импорта культурных альтернативных образцов.

Принцип институционального усложнения предполагает сохранение и накопление организационного и поведенческого опыта, а также структурных и функциональных элементов, сформировавшихся в процессе политической эволюции. Эволюционное усложнение политической системы связано с воспроизводством в новых институциональных формах функциональных элементов, унаследованных от «традиционных» структур, а также ценностей и норм, характерных для предшествующих этапов развития. Таким образом, традиционные (неформальные) компоненты институциональной структуры являются одним из условий необходимых для наращивания институциональной сложности, которая определяет сущность и выражает основное направление политического трансформационного процесса.   
Изменение политических институтов также сопряжено со способностями акторов дифференцировать социокультурные образцы, что, в свою очередь, создает предпосылки для развертывания конфликта, противоречия, раскола между культурами и субкультурами. С одной стороны, динамика развития достигается посредством отрицания определенных элементов традиционного, в условиях противоборства общепринятого и отклоняющегося (девиантного). С другой стороны, дифференциация культуры, влекущая за собой дезинтеграцию и дезорганизацию общества, сопровождается противонаправленными процессами поиска оснований для воспроизводства и усложнения институциональной среды. Следовательно, преодоление дезинтеграции и поляризации общества невозможно без учета неформальных ценностей и норм, которые выступают одновременно как условие и результат эволюционного усложнения политической системы. Представленный комплекс принципов, детерминирующих способы и формы институциональных изменений, подтверждает значимость соотношения формальных и неформальных практик в процессе политической трансформации общества.

***Основные характеристики традиционной модели институционального развития России***

Необходимо отметить, что сложившаяся в современной России институциональная модель политической системы во многом отражает специфику комплекса традиционных формальных и неформальных правил, которые в разные периоды времени обеспечивали ту или иную степень институциональной эффективности.

Так, во-первых, отличительной чертой институционального развития России, по мнению А.Г. Фонотова, является «стремление к насаждению ценностей извне, посредством коррекции или реформирования, а, в крайнем случае - уничтожения и создания вновь институциональной системы. Но это лишает последнюю органической связи с ценностным базисом, отрывая институциональную структуру от господствующих в обществе ценностей»64. Вместе с тем, согласно его точке зрения, бытующие в обществе ценности не находят адекватного институционального оформления. Вследствие этого, видоизменению подвергаются и насаждаемая институциональная структура (она становится реакционнее) и традиционная система ценностей (приобретает более прогрессивный характер).

Во-вторых, специфичным является восприятие государства в качестве внешней силы, не зависящей от индивида, которое связано с тем, что на протяжении всей истории, «его (государства) структуры функционируют, не сообразуясь с принципом взаимности (реципрокности) в исполнении установленных законом обязанностей для частных и официальных лиц»65. Право в России скорее обеспечивает функционирование и «выживание» режима, чем отражает сознание и традиции народа. Следствием этого выступает правовой нигилизм, формами выражения которого были и остаются: декларативный характер права; рассмотрение его в принудительно-карательном аспекте; дуализм закона и обычая. Общество тем самым лишается базового основания для самоорганизации и построения гражданской культуры, главным компонентом которой является взаимное признание и учет каждым индивидом интересов другого как равного.   
По мнению А. Прохорова, неправовой характер государства, игнорирование законов и правил обществом являются неотъемлемыми чертами русского образа жизни, связанными с двойственностью режима функционирования отечественной модели управления. Согласно его точке зрения, «в каждый момент времени русская система управления пребывает в одном из двух состояний – или в состоянии стабильном, при котором управление осуществляется неконкурентными административно-распределительными средствами (застой), или же переходит в нестабильный режим работы, при котором эффективность деятельности управленческих звеньев увеличивается (мобилизация)»66. Следовательно, перманентно происходит чередование периодов стагнации и мобилизации. При этом мобилизация отличается большей результативностью функционирования системы, которая стремится выжить. На наш взгляд, характерным признаком неправовой модели управления является имитация мобилизационного режима, с одной стороны (система «делает вид», что она по-прежнему выполняет управленческие функции в полном объеме, то есть действует в нестабильном режиме), и игнорирование (формальное соблюдение) обязанностей обществом – с другой.

В-третьих, социокультурным эффектом смены этапов стагнации и мобилизации является не только ценностная поляризация поколений, разнонаправленных по своему мировоззрению и образу жизни, но и маргинализация (утрата субъектности) населения.67 Маргинальность выступает следствием расхождения между ожидаемыми и реальными результатами привычных практик и проявляется в виде ценностного кризиса, затрагивающего как внутренние, так и внешние элементы ценностной системы. К.Е. Коктыш подчеркивает, что в плане внутреннем процесс обретения/утраты субъектности выражается в повышении/понижении легитимности отдельных аспектов идентичности (этнических, идеологических, классовых, конфессиональных и т.п.), присущих политическому субъекту. Во внешнем плане ценностный кризис проявляется в легитимации/делегитимации релевантных политических практик68.  
Это во многом объясняет специфику российской цивилизации, обладающей особой логикой институциональных изменений, для которых свойственно преобладание неформальных институтов над формальными структурами. Обозначенное положение является атрибутом характерным для традиционного/харизматического типов легитимного господства. С точки зрения В.Я. Гельмана69, традиционное господство связано с доминированием неформального прошлого опыта, который со временем закрепляется в культуре и тем самым задает траекторию развития институциональной среды общества. Харизматическое господство напротив сопряжено с созданием новых институтов, не укорененных в прежней институциональной среде. Ослабление формальных институтов ведет к тому, что образовавшееся пространство заполняют неформальные отношения и нормы.   
В-четвертых, традиционные политические институты в России выступали в качестве комплекса взаимодополняющих друг друга формальных и неформальных правил, находившихся в относительном равновесии, которое нарушалось под воздействием как экзогенных, так и эндогенных факторов. Выражением указанного комплекса традиционных политических институтов в России является синкретизм институтов государственной власти, который был закреплен не только формально-правовым образом, но и неформально – в общественном сознании70.

Показательно, что институты, регламентирующие структуру органов государственной власти, на протяжении всей истории развивались в условиях противоборства двух тенденций. Первая из них отражала стремление к усилению синкретизма власти, вторая характеризовалась движением к разделению властей. Однако, функционирование институтов, связанных с рационально-легальным типом господства (например, парламента) осуществлялось крайне непродолжительно, что при отсутствии механизмов самоподдержания, приводило к дивергенции в институциональном развитии в России (новые и старые формальные институты действовали по большей части параллельно и рассогласованно).

Следовательно, к особенностям институционального развития России, по нашему мнению, можно отнести:

-во-первых, маятниковый характер исторического движения, детерминированный в определенной степени противоборством формальных и неформальных институтов;

-во-вторых, привнесенные извне формальные структуры без укоренения в ценностной системе общества исполняли роль «фасада» для господствовавшей неформальной системы отношений;

-в-третьих, неформальные институты, действовавшие в условиях неразвитости (подчас отсутствия) гражданских структур, оказывали значительное негативное влияние на функционирование политической системы (неформальные институты и отношения в России заняли место, которое в западных европейских цивилизациях принадлежало гражданскому обществу);

-в-четвертых, доминирование неформальных структур в определенной мере компенсировало слабость формальных образований (роль компенсатора также выполняли традиционный/харизматический типы легитимного господства);

- в-пятых, устойчивые неформальные правила, непрерывно изменяясь, поддерживали адаптивность и функциональность политической системы.

***Изменение структурных и функциональных характеристик институциональной модели российской политической системы***   
Выявленные особенности институционального развития в определенной мере проявляются и на современном этапе трансформации посткоммунистической России. Более того, исходя из указанных специфических черт институционального развития, становится понятно, что формирование режима плебисцитарной демократии стало возможным в современной России благодаря его опоре на традиционную для нашей страны институциональную модель политической системы. Так, при сохранении мобилизационного типа развития и связанной с ним определенной степени отчуждения общества от власти, данный режим базируется на стимулировании комплиментарности институциональной структуры и доминантности базовых институтов, что позволило, с одной стороны, существенно снизить конфликтность поляризованных групп и перейти к институциональному усложнению («достраиванию» политической системы) – с другой. Цель дальнейшей трансформации плебисцитарной демократии двойственна, так как одновременно необходимо и обеспечить сохранение конституционных принципов смены власти и не допустить фрагментации режима, что, по мнению ряда исследователей (С. Каспэ, А. Зудин, А. Кынев, Г. Сатаров и др.), неизбежно в период/после президентских выборов 2008 г. Для решения этой проблемы создаются новые институты, формируются механизмы управления, направленные не столько на институционализацию демократии, сколько на обеспечение воспроизводства достигнутого уровня консенсуса элит.

С нашей точки зрения, анализ изменения структурных и функциональных характеристик институциональной модели российской политической системы должен базироваться на исследовании взаимосвязи элементов трех уровней, включающих в себя: институты, образующие и регламентирующие представительство интересов граждан в органах государственной власти (прежде всего парламентаризм, параконституционные институты и др.); институты, опосредующие и регулирующие взаимоотношения между властью и обществом (политические партии, общественные объединения и т.д.); институты, определяющие источники и способы формирования органов власти (выборы и пр.).

«Достраивание» политической системы затрагивает все обозначенные уровни институциональной модели современной России. Одним из направлений институциональных преобразований выступает повышение эффективности государственного управления за счет усиления спецификации политических институтов различных уровней. Об этом свидетельствует начавшийся в 2004 г. новый этап административной реформы71, в соответствии с которым федеральные органы управления были дифференцированы на разрабатывающие политику министерства, предоставляющие населению услуги общественного сектора федеральные агентства и осуществляющие преимущественно контрольные функции федеральные службы. Эти меры дополнили ранее предпринятые шаги по перераспределению полномочий федеральных и региональных властей72, связанные с необходимостью усиления эффективности системы управления в субъектах федерации, ориентированных на использование потенциала собственных территорий.

В этом же русле развивается реформирование местного самоуправления, направленное на преодоление противоречий заложенных в модели 1995 г., которые были обусловлены неразделенностью полномочий между субъектами федерации и муниципалитетами, а также несоответствием между формальным отделением местного самоуправления от государственного управления и фактическим исполнением его органами государственных функций. Формирование адекватной задачам местного значения финансовой базы, обеспечение экономической независимости и расширение непосредственных форм участия граждан в местном самоуправлении являются приоритетными задачами нового этапа (с 2003 г.) преобразований в этой сфере73. На наш взгляд, спецификация прав и полномочий между различными ветвями, уровнями, субъектами власти способствует большей устойчивости и эффективности политических институтов и политической системы в целом.

Еще одним направлением преобразования институциональной структуры выступают изменения в механизме политического представительства, коснувшиеся как избирательной, так и партийной систем взаимосвязанных с развитием парламентаризма. Институционализация последнего в ходе политической трансформации действительно осложнялась несформированностью социально-политических интересов в обществе, неопределенностью позиции парламента в институциональной структуре, фрагментарностью партийной системы, внесистемностью характера деятельности парламентской оппозиции. И, наконец, конфликтный характер отношений между исполнительной и законодательной властями долгое время определял их взаимную делегитимацию. Таким образом, перед существующим режимом стояла тройственная задача, заключающаяся в создании механизмов легитимации, обеспечении системности взаимодействий внутри данного института, трансформации внесистемной оппозиции.

Сложность проблемы предопределила комплексность мер по ее разрешению: во-первых, основным инструментом легитимации исполнительной власти в парламенте стала, укрепившая свои позиции после выборов 2003 г., «партия власти»;

во-вторых, большая системность взаимодействий внутри парламента возможна в будущем благодаря изменениям в партийном законодательстве, стимулирующем укрупнение и структуризацию политических партий;

в-третьих, освобождение высшего законодательного (представительного) органа от внесистемной оппозиции обеспечивается переходом на пропорциональную избирательную систему выборов депутатов Государственной Думы РФ и систему смешанного/пропорционального типа на выборах в законодательные собрания субъектов федерации.  
Итак, в результате исследования изменений в институциональной структуре политической системы РФ, мы пришли к следующим выводам.

Институциональная структура политической системы современной России воспроизводит основные черты традиционной институциональной модели определяющей характер, функциональность, системность взаимосвязей между различными политическими институтами и обществом. Режимная консолидация, достигнутая в ходе посткоммунистического транзита, становление плебисцитарной демократии стали возможными благодаря сохранению таких специфических характеристик институционального развития, как мобилизационный стиль функционирования, осуществление легитимации за рамками общества, преобладание неформальных институтов над формальными структурами и практиками, харизматическое лидерство, синкретизм власти, низкий уровень политической субъектности граждан.

Основная проблема функционирования режима плебисцитарной демократии заключается в обеспечении воспроизводства основных параметров политической системы в условиях нового электорального цикла. Для предотвращения фрагментации режима в будущем реализованы институциональные изменения, направленные на усиление спецификации полномочий между различными ветвями и уровнями власти, партизацию политической системы, ее высвобождение от внесистемной оппозиции. В связи с этим укрепление позиций партии власти, с одной стороны, отражает особенности электоральных предпочтений и неструктурированность оппозиции. С другой стороны, «партия власти» образует механизм обеспечения консолидации элит, снижает нестабильность в отношениях правительства и парламента. В условиях суперпрезидентской республики и «навязанного консенсуса» элит институты президентства и «партии власти» могут рассматриваться как взаимоподдерживающие элементы институциональной структуры.