

Москвин Д.Е.

Институциональная неопределенность как результат трансформации политической системы в России

В современной России детерминирующим фактором трансформации политической системы становится институциональная неопределенность. Данная категория выпадает из сферы политологических исследований¹. И это тем более странно, что классик транзитологии А.Пшеворский при определении демократии рассматривает неопределенность как ее ключевую характеристику².

Основная проблема при изучении политических институтов в России заключается в том, что исследователи исходят из *модернизационной парадигмы* (или ее транзитологического варианта), разработанной Т.Парсонсом, С.Хантингтоном, Ш.Эйзенштадтом, У.Ростоу, позже Ф.Шмиттером, А.Пшеворским и др. Многие исследователи не без оснований указывали, что в современном мире модернизация оказывается тесно связана с вестернизацией – процессом импортирования западных норм, ценностей и институтов в традиционные культуры не-западного мира, с их быстрым и необратимым укоренением. Оказалось, чтобы соответствовать критериям модернизации, необходимо развивать рыночные механизмы в экономике, предоставлять политические свободы гражданам, учреждать выборные органы власти. Таким образом, теория модернизации оказалась теорией вестернизации и одновременно демократизации. Вот почему часть теоретиков отказалась причислять социалистический блок и, прежде всего, СССР к числу стран, прошедших модернизацию.

Изменение терминологии и развитие теории транзитологии мало, что изменили в интерпретации реальности ученым сообществом. Была принята идея поливариативности перехода от авторитаризма к демократии, что выразилось в попытках найти эндогенные и экзогенные факторы, влияющие на тип перехода. Транзитология сконцентрировала внимание на «драматургии перехода», на его темпах, перекосах, задержках и пр. Другими словами, транзитология оказалась тесно связана с субъективными оценками исследователя, его идеалами и желаниями. Например, описывая категорию «демократия», А.Пшеворский не дает ссылок на предшествующих классиков, предпочитая опираться на работы своих современников либо же молчаливо обходить вопрос обоснованности тех или иных суждений в методологическом плане, делая упор на их логическую доказуемость. При этом так и осталось неопределенным, что есть «реальная демократия», какой институциональный каркас ей необходим, может ли транзитологическая теория описать все процессы в российской системе.

Конечно, если придерживаться позиции Ф.Закарии, что «мы живем в эпоху демократии» и «из формы правления демократия превратилась в образ жизни»³, то приходится признать, что Россия вновь оказалась на периферии демократизирующегося мира. Однако справедливости ради надо отметить, что сущностная оспариваемость категории «демократия» не позволяет ни одной из

¹ Поисковая система Google.ru на запрос «институциональная неопределенность» (по состоянию на 27.04.2005) дает 19 ссылок, из которых 2 – публикации автора данной статьи, несколько ссылок – по экономике и истории становления индустриального общества, а также об институциональной неопределенности в семиотике.

² Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 31.

³ Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за ее пределами. М., 2004. С. 2.

политических сторон утверждать, что то или иное действие является демократическим/антидемократическим.

Из вышесказанного отнюдь не следует, что демократия чужда для России и не имеет права на существование; что лучше идти своим путем, нежели заимствовать политический опыт и институты Запада. Речь идет о том, что применение транзитологической, модернизационной парадигмы к происходящим с российской политической системой процессам является во многом ошибочным. Как справедливо отмечает Карл Шмитт, западноевропейская демократия уже в самом своем начале «не имела никакого политического содержания и была только формой организации»⁴, поэтому смысловое содержание категории «демократия» содержит в себе манипулятивный потенциал, позволяющий признать демократическим любое общество.

Однако неоспоримость происходящих в России системных изменений в начале 1990-х гг. – факт исторический и давно изучаемый всеми общественными науками. Но при этом так и не выработалось общего понимания, что происходит с российской политической системой и каким термином можно обозначить весь комплекс изменений. И здесь, на мой взгляд, уместно использовать понятие «трансформация».

Теорию трансформизма возводят еще к XVIII в., называя среди ее родоначальников Д.Дидро, Ж.Ламетри, К.Гельвеция, П.Гольбаха. Изначально трансформизм был «системой взглядов об изменчивости и превращении одних видов форм организмов в другие под влиянием природных факторов»⁵. Затем эта теория переродилась в эволюционистский подход и нашла свое продолжение, прежде всего, в биологии и психологии. В социальные науки категория «трансформация» вошла с началом изучения общественных систем, находящихся в процессе изменения и преобразования. Как отмечает, Клаус фон Бойме, «крах реального социализма поставил исследования трансформаций буквально на поток»⁶. Однако большинство исследователей воспринимают этот термин как синоним «политических изменений», «эволюции», «преобразований» и пр., что соответствует его этимологии. Наибольшее распространение он получил в российской политической науке и в той части западной транзитологии, которая изучает постсоветское общество. Очень удачен в этом отношении подход В.Гельмана, который для анализа транзитов, прерванных на определенном этапе и затянувшихся во времени, предложил использовать категорию «переход с открытым финалом»⁷.

В западной политической науке сформировались свои подходы к теории трансформации. Так, Самюэль Хантингтон выделяет трансформацию в отдельный вариант демократизации авторитарной системы, отделяя ее от таких способов смены власти, как замещение, замена, интервенция. Для него трансформация имеет место, когда «правлящая элита берет на себя инициативу установления демократии»⁸. Видимо, сам Хантингтон видел в термине «трансформация» нечто большее, чем частный случай демократического транзита. Не даром из 35 стран, переживающих «третью волну демократизации», 27 он отнес к трансформирующимся (16 – трансформация и 11 – замещение, которое, по словам теоретика, с трудом отделимо от трансформации и чаще всего ею же и является⁹).

⁴ Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 168.

⁵ Социологический энциклопедический словарь. Редактор-координатор: академик РАН Г.В. Осипов. М., 1998. С. 374.

⁶ Бойме К., фон. Теория трансформации — новая междисциплинарная отрасль знания? // Государство и право. 1994. № 7. С. 148.

⁷ Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М., 1999.

⁸ Samuel P. Huntington. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press: Norman and London, 1993. P. 114.

⁹ Samuel P. Huntington Op. Cit. P. 124.

С 1990-х гг. некоторые исследователи, например, С.Терри, Ф.Шмиттер, К.Л.Карл и В.Банс, «признавая в принципе необходимость рассмотрения процессов, идущих в посткоммунистических странах, как одного из составных элементов общемирового феномена поставторитарных перемен, подчеркивают существование серьезных аналитических трудностей при сопоставлении этих процессов с демократическим развитием в других регионах мира»¹⁰. Отсюда и желание преодолеть ограниченность транзитологической парадигмы, и найти новые подходы к анализу политической реальности. Оказалось, что демократизация может быть лишь начальным этапом трансформации, когда происходит демонтаж авторитарной системы и закладываются основы рыночной экономики. Но за этим этапом может последовать любой другой (свидетельство окончательного отказа от однолинейности развития истории). «Ликвидация прежних структур отнюдь не означала одновременных институциональных изменений – формирования демократических политических систем с парламентами, партиями, открытыми выборами, самостоятельными ветвями власти и независимыми судебными процедурами, полной гласностью и т.д.»¹¹ На этот же факт обратил свое внимание и Адам Пшеворский, утверждая, что «устойчивая демократия есть только один из возможных исходов процесса разрушения авторитарных режимов»¹².

Таким образом, категория «трансформация политической системы» обладает серьезным методологическим значением. Под нею следует понимать *зависимое от эндогенных и экзогенных факторов преобразование одной системы в другую, в ходе которого вектор изменений может меняться, а конечный результат не может быть предопределен изначально*. Началом трансформации мы предлагаем считать провозглашение частью политической элиты или властью в целом необходимости структурных изменений в политике, экономике и социальной жизни, что выражается в установлении принципиально нового институционального каркаса. Это должно быть подкреплено согласием большинства граждан страны (что может найти отражение, к примеру, в учредительных выборах, принятии Конституции, референдуме). Завершение трансформации – это достижение политической системой состояния устойчивого функционирования, когда ее характеристики и свойства не сводимы к прошлому состоянию системы, и нет возможности быстрого возврата к нему.

В условиях, когда профессиональное сообщество сконцентрировалось на решении вопроса о фазах и разновидностях транзита, ожидая неизбежности прихода «западной демократии» в не западную политику, из политологического дискурса постепенно исчезла категория «институционализация». Это в свою очередь породило массу эмпирических и выстроенных на их базе теоретических изысканий о видах и подвидах демократии, о «мутациях» институтов в «неправильной» российской демократии и т.д. К этому прибавляется еще одна проблема – отсутствие четкой интерпретации категории «политический институт». Так, сегодня в отечественной науке распространена следующая точка зрения. Институт – «модель системы отношений и общения людей..., опирающаяся на совместные ценности, рациональные нормы», а также «организационная форма объединения людей в особую ассоциацию»¹³. Таким образом, политический институт одновременно организация и

¹⁰ Вайнштейн Г.И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна. 2001. С. 137.

¹¹ Яжборовская И. Политологические подходы к проблематике трансформации общественного устройства в странах Центральной и Юго-Восточной Европы // Международный исторический журнал. 2000. №7. <http://www.history.machaon.ru/all/index.html>

¹² Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 62.

¹³ Категории политической науки. М., 2002. С. 267.

правила, установления, по которым эта организация функционирует. Данный подход порождает сложности в научном объяснении происходящего, поскольку остается невыясненным, какая из характеристик института первична, какая из них принципиальна при развитии политической системы. Например, если в России существует парламент и партии, которые функционируют в режиме периодических выборов, означает ли это, что институционализация западной модели демократии завершена, а дальше идут лишь некие внутренние процессы «мимикрии» и «мутации»? И является ли в данном случае отмена выборов – отказом от демократического транзита?

Примечательно, что подобная дихотомия характерна и для западной политической науки. Институты рассматриваются практически повсеместно как ключевой элемент политической системы, выполняющий строго определенные функции. Например, Г.Алмонд и Дж.Пауэлл определяют систему как «совокупность институтов (таких, как парламенты, бюрократии и суды), которые формулируют и воплощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп»¹⁴. Здесь не идет речь ни о правилах, ни о принципах осуществления политики. В то же время другой классик академической политологии в США Эндрю Хейвуд, напротив, полагает, что институт – это «свод установлений и правил, обеспечивающих правильное и предсказуемое поведение»¹⁵, т.е. «правила игры», которые политологии, видимо, изучать не следует (в работе Э.Хейвуда не нашлось места институциональному аспекту).

Весьма своеобразную концепцию еще в 1960-х гг. разработал С.Хантингтон. По его мнению, об институтах следует говорить только в сложных («многосоставных» в групповом плане) социумах, где ярко выражен конфликт интересов и целей, а институты призваны обеспечивать разрешение этих разногласий, а также являются «атлантами», поддерживающими общность внутри социума¹⁶. Другими словами, любое общественное состояние, чтобы быть стабильным, должно быть институционализировано. При этом институты «как устойчивые, значимые и воспроизводящиеся формы поведения»¹⁷ нацелены на обеспечение, в том числе организационного порядка, поскольку организация (будь то политическая, социальная или любая иная) всегда действует либо согласно, либо вопреки общепринятым установлениям.

В 1990-х гг. на Западе было написано большое количество работ, посвященных неинституциональному анализу, когда функционирование и роль институтов изучается с помощью методов неоклассической экономической теории, используя категориальный аппарат макроэкономики, и теории игр. Представители данного направления – Дж.Бьюкенен, Д.Норт, Э.Остром, Р.Коуз – произвели принципиальное разделение между институтами, понимаемыми как «правила игры» – «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»¹⁸, и организациями, которые в этих рамках функционируют и стремятся к общей для объединенного человеческого коллектива цели. Оба явления призваны структурировать человеческую жизнь и тесно взаимосвязаны, что и порождает иллюзию об их единстве. Однако нормативное ограничение является первичным по отношению к политическим организациям, что отмечает В.Гельман: «Именно правила определяют характер игры, устанавливая способы взаимодействия между актерами и

¹⁴ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Учебное пособие. М., 2002. С. 38.

¹⁵ Хейвуд Э. Политология. М., 2005. С. 19.

¹⁶ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 31.

¹⁷ Там же. С. 32.

¹⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 17.

вводя ограничения на использование ими ресурсов и стратегий в борьбе за достижение и/или удержание власти»¹⁹.

Существует принципиальное различие между организационными формами и «правилами политической игры», как есть различие между футбольной командой и правилами игры в футбол. Они взаимосвязаны, но не сводятся к чему-то единому.

Если речь идет о коллективных ассоциациях с политическими целями и функциями, то следует говорить о *субъектах политики*. Под ними я понимаю авторов, которые контролируют власть или стремятся к контролю над нею, пытаются оказать влияние на принятие конкретных властных решений. Как замечает К.Лефор, «то, что называется «действием», не является действием, когда нет действующих лиц»²⁰. Распространенная в настоящее время интерпретация «политического института» как организации лишает политический процесс субъектности, ставя под сомнение сам факт его существования. Кроме индивида как единственного субъекта не остается больше никого и ничего, способного к деятельности; все организационные, коллективные формы превращаются в институты (в социологической или политологической интерпретации). Характеристика же институтов как субъектов политического действия является семантической перегруженностью. Таким образом, выборы – это институт, а партия – субъект. И изучать их следует как различные, хотя и взаимосвязанные политические феномены.

Опираясь на институциональный минимум Р.Даля, можно выделить следующие институты, которые легли в основу системной трансформации в России: периодические, честные, соревновательные выборы должностных лиц, свобода выражения, доступ к альтернативным источникам информации, автономия политических организаций, право представительства и пр. Исходя из обозначенной выше категориальной интерпретации, их становление – *институционализацию* – можно определить как процесс, посредством которого правила, нормы и в конечном итоге процедуры (т.е. некоторые политические акты) приобретают устойчивость и воспринимаются основными субъектами политического процесса как единственно допустимые (хотя и не единственно возможные). Следует, наверное, обратить внимание не только на институционализацию как процесс создания и укоренения институтов, но и на их устойчивость и способность адаптироваться к меняющимся условиям, в итоге меняя их под себя. И не даром А.Пшеворский отмечает, что «решающим шагом на пути к демократическому государству является передача власти от групп лиц своду правил»²¹. И в перспективе, доводя до логического завершения данную идею, можно сделать вывод, что демократизация по характеру своего протекания означает институционализацию.

Поскольку институт есть правило, то его кто-то должен установить. Особенность трансформации в России, впрочем, как и в ряде стран Центральной Европы, в том, что институционализация протекала через условное заключение «*институциональных пактов*», когда система институтов принимается основными субъектами вопреки их собственной политической выгоде²². Таким пактом служит конституция. И, кстати, не даром М.Дюверже уделяет пристальное внимание сопоставлению конституций и

¹⁹ Россия регионов: трансформация политических режимов. Общ. ред. В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. М., 2000. С. 24.

²⁰ Лефор К. Политические очерки (XIX – XX века). М., 2000. С. 70.

²¹ Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. С. 33.

²² Пшеворский А. Указ. Соч. С. 45.

институтов как искусственной, но рациональной природы политического с одной стороны, и естественной, имманентной – с другой²³.

Конституция РФ 1993 г. утвердила новые институты в качестве основы политической системы страны, но право и политический факт оказались на разных полюсах, другими словами, произошла формализация институтов. Однако, как я отметил выше, трансформация характеризуется не однолинейной, а поливекторной направленностью. В результате институционализация в России, параметры которой были заданы конституцией, привела к институциональной неопределенности, когда основные субъекты не находят компромисса относительно политических и поведенческих процедур и правил, а последние постоянно меняются и могут носить спорадический характер. Частотность изменения выборного законодательства (под каждые общенациональные выборы менялся весь пакет законов, их регулирующих); переход общенациональных телевизионных СМИ, употребляя терминологию Президента В.Путина, из-под «неограниченного контроля олигархических группировок» под ограниченный контроль государственной бюрократии; отсутствие автономии политических партий, выражаемое в постоянных попытках «перекроить» партийный спектр путем законодательного регулирования численности, наименования партий; сокращения каналов выражения оппозиционных настроений вплоть до уголовного преследования – перечень можно продолжать, – говорит о крайней неустойчивости всей институциональной структуры российской политической системы.

Вектор трансформации постоянно изменяется, целью становится системная стабильность и политический порядок, понимаемые как четко установленные «правила игры». Отсутствие институциональной структуры ввергает систему в кризис, когда каждый субъект устанавливает и пытается навязать свои правила, а побеждает в итоге сильнейший (некое подобие «естественного состояния» и «войны всех против всех»). И это логика любой трансформации. По мнению польского реформатора, стоявшего у истоков экономической и политической трансформации, Лешека Бальцеровича, трансформация есть «масштабный переход от одного стабильного общественного состояния к иному потенциально стабильному состоянию»²⁴.

Институциональная неопределенность стала «ахиллесовой пятой» российской трансформации. И речь идет, в том числе о тех заблуждениях, в которых запуталась отечественная политическая наука, соединяющая в институте «правила игры» и организационные формы. В результате политическая наука теряет свой когнитивный смысл, место анализа занимает политический комментарий, исчезает этическая компонента науки.

Несмотря на кажущуюся политическую стабильность в последние 5 лет, действия основного (если не единственного) субъекта российской политической жизни показывают, что четких представлений о наборе необходимых для развития страны политических институтов у этого субъекта нет. В этой связи примечательны выступления высших руководителей, которые могут одновременно говорить о неизбежности наступления демократии и грустить о советском прошлом; примечательны принимаемые законы, которые, с одной стороны, идут в логике развития институтов западной демократии (муниципальная реформа, суд присяжных), а с другой стороны, ограничивают до минимума выборность органов власти и право выразить свое мнение относительно политики в стране (законы о референдуме, митингах и демонстрациях).

²³ Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. II. М., 1997. С. 645.

²⁴ Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: Очерки на рубеже эпох. М., 1998. С. 153.

Более того, сам факт того, что институциональный вопрос так и не исчез из политического дискурса (хотя и был монополизирован, используя терминологию Л. Шевцовой, «правлящей моносубъектностью») есть свидетельство институциональной неопределенности. Спор продолжается, причем в латентной форме, когда публичная политика²⁵ как явление исчезла из российской действительности, а основные политические силы и отдельные государственные деятели предпочитают в официальных выступлениях (особенно за рубежом) придерживаться демократических взглядов, а кулуарно и иногда в целях создания «информационного повода» говорить о необходимости вернуться к прежним политическим практикам.

Одним из факторов, усугубляющих институциональную неопределенность, является возможность расширительного толкования Конституции, которым обладает не только и даже не столько Конституционный Суд РФ, сколько президент и его администрация. Приход к власти В. Путина ознаменовался пересмотром роли и места полномочных представителей президента, созданием федеральных округов; затем – реформирование Совета Федерации и созданием Государственного Совета, а позже – отказ от выборности региональной исполнительной власти и изменением порядка формирования Государственной Думы. И ни в одном из случаев Конституция нарушена не была.

Институциональная неопределенность находит яркое выражение в общественном мнении. Так, по ежегодно проводимым опросам Левада – Центра, лишь каждый десятый считает «право избирать своих представителей в органы власти» наиболее важным правом человека (респондент мог выбрать несколько вариантов, отвечая на вопрос «Какие из прав человека наиболее важны?»)²⁶. В этой связи совершенно логично, что легитимность института выборов в глазах общественности достаточно низкая: только около 40% россиян отнеслись положительно к избирательной реформе В. Путина в конце 2004 г. и лишь 27% усмотрели в ней способ развития демократии и народовластия²⁷. Но при этом, по тем же опросам, подавляющее большинство желает жить в социальном государстве, где всем будут предоставлены бесплатные медицинские и образовательные услуги, пособия и помощь от государства. И понимания, что социальное государство возможно только при наличии определенного институционального каркаса, в общественном сознании, очевидно, нет.

Поэтому кажется совершенно логичным, что в последние годы происходит отказ от декларативности тех или иных институтов – их просто ликвидируют (выборы, свобода слова, принципы автономности и т.д.). И это, с одной стороны, выход, позволяющий поддерживать некоторый уровень упорядоченности системы, но с другой стороны, при всем разнообразии групповых интересов и целей в российском обществе такая тактика приводит к росту конфликтности, которая на определенном уровне станет неконтролируемой в силу как раз отсутствия необходимых для этого институтов. И рост количества групп радикально настроенной молодежи в крупных городах России тому подтверждение.

Трансформация российской политической системы продолжается, и институциональная неопределенность есть пока что ее промежуточный результат, влияющий на дальнейшие политические изменения и определяющий будущее страны. Для преодоления этой неопределенности сегодня потребуются политическая воля

²⁵ Публичная политика понимается мною в самом обыденном виде, когда каждый имеет возможность проследить и принять участие в процессе выработки, обсуждения и принятия тех или иных политических решений.

²⁶ Голов А. Права человека и оппозиционные настроения в обществе // Аналитический центр Юрия Левады. <http://www.levada.ru/press/2004120702.html>

²⁷ Россияне об отмене выборов губернаторов и депутатов // Аналитический центр Юрия Левады. <http://www.levada.ru/press/2004092901.html>

руководства, а главное способность власть идти на компромиссы и ради общественного будущего, а не своего личного, идти на определенные политические жертвы.