



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 32 1. 022

ИНСТИТУТЫ КАК ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОРЯДКА В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

INSTITUTES AS FACTORS OF MAINTENANCE A POLITICAL ORDER IN THE DEMOCRATIC STATE

Е.В. Суслов

E.V. Suslov

Марийский государственный университет, Россия, 424000, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1

Mari State University, Lenin Square 1, Yoshkar-Ola city, 424000, Russia

E-mail:esuslov@mail.ru

Ключевые слова: норма, организация, устойчивый тип поведения, институты, порядок, среда, институционализированные политические конфликты.

Key words: a norm, the organization, a steady type of behavior, institutes, an order, an environment, the institutionalized political conflicts.

Аннотация. В рамках предлагаемой статьи автор видит своей целью, во-первых, выяснение особенностей интерпретации понятия «институт» представителями различных школ политической науки. Во-вторых, исходя из предыдущего тезиса, подвергнуть рефлексии понятия «среда», «порядок», поскольку предполагается, что именно институты являются средствами упорядочивания среды и внесения в нее порядка. В-третьих, оценить преимущества демократического политического порядка обеспечиваемые демократическими политическими институтами.

В результате проведенного анализа автором сделан вывод о том, что в современной политической науке сложилась традиция интерпретации институтов с нескольких позиций: как нормы, как организации, как устойчивого типа поведения, однако, преобладающим остается представление об институте как о норме. Автор так же считает, что механизм институционализации политических конфликтов является одним из важнейших институтов, эффективно участвующих в поддержании политического порядка в демократическом государстве. Автору удалось доказать, что оптимальной социально-политической средой, способствующей имплантации в нее институционализированных политических конфликтов, является демократический общественно-политический климат. По этой причине некоторые политические конфликты становятся перманентными составляющими в структуре демократического государства и оказываются необходимым условием политического развития страны.

Resume. In the given article the author`s purpose is, first, to clarify the features of interpretation of the concept "institute" by representatives of various schools of political science. Secondly, proceeding from the previous thesis to reflect upon the concepts "an environment", "an order" as it is supposed that exactly institutes are means of ordering of the environment and entering of an order into it. Thirdly, to estimate the advantages of a democratic political order provided with democratic political institutes.

As a result of the analysis the author drew a conclusion that in modern political science there was a tradition of interpretation of the institutes from several positions: as norms, as the organizations as a steady type of behavior, however, prevailing is an idea of an institute as a norm. The author also considers that the mechanism of an institutionalization of political conflicts is one of the major institutes which are effectively participating in maintenance of a political order in the democratic state.

The author managed to prove that the optimum socio-political environment promoting an implantation the institutionalized political conflicts in it is the democratic political climate. For this reason some political conflicts become permanent components in structure of the democratic state and become a necessary condition of political development of the country.



Понятие «институт» считается одной из наиболее «старых» и прочно утвердившихся в науке социолого-политологических категорий, и, тем не менее, оно до сих пор вызывает острые дискуссии в процессе его концептуализации. Разночтения вызваны тем, какого подхода придерживаются исследователи в понимании природы институционализации. Так, Р. Скотт, используя метафору «колонны» (pillars), считает, что институт держится на трех «колоннах»: а) регулятивной; б) нормативной; в) когнитивной. Структуралисты, как правило, обращают внимание на «нормативную колонну», теоретики рационального выбора – на «регулятивную», а социальные конструктивисты фокусируются на «когнитивной колонне»¹. С 1980-х годов прошлого столетия институты стали переживать период «ренессанса», и сегодняшнее состояние в политической науке можно смело обозначить термином «институциональный бум»².

В значительной степени этому способствовали утверждение в реальной политической практике демократических политических режимов в постсоциалистических странах Центральной Европы и Балтии, реанимация, с одной стороны, активистской политической культуры, приобретенной ими еще в период между двумя мировыми войнами, с другой – формирование уже преимущественно гражданской политической культуры как квинтэссенции активистской и подданических культур в новых условиях.

Автор отдает себе отчет в том, что институты пусть и являют собой претендующие на господство факторы обеспечения определенного политического порядка, однако, благодатной, сопутствующей становлению демократии атмосферой является наличие таких человеческих факторов, как способность и готовность политической элиты находить адекватные ответы на вызовы времени, достаточный уровень компетентности граждан как избирателей, состояние массового сознания, допускающего вариативность представлений и мнений о должном в политическом настоящем и будущем страны. Как справедливо отмечает В.Н.Шилов, оперирующий близкими к нашей теме категориями, «для поддержания демократии в его процедурной версии важно, чтобы у населения было желание выбирать власть»³, «что касается избирателей, то они обязаны принимать результаты выборов, если не были нарушены правила, как должное, не оспаривая их. При этом они не стремятся к тому, чтобы в нарушение принятой процедуры навязать свою волю всему обществу, видя в ней единственную, абсолютную истину»⁴.

Осознавая чрезвычайную важность упомянутых факторов, мы сосредоточимся на институтах, как на своеобразном каркасе политических процессов, в которых общество нуждается, как при организации тех же выборов, так и при формировании адекватных переживаемому времени политических элит и т.д. По словам Б. Ротстайна, «с какой бы ситуацией ни сталкивался специалист в области политической науки, она так или иначе будет связана с политическими институтами. Поэтому основной проблематикой политической науки являются специфические характеристики политических институтов в реальном мире во всем их многообразии, определяемом временем и местом»⁵. Институты, конечно же, разной целевой и ценностной ориентаций по-разному востребованы демократическими и недемократическими политическими режимами. Однако в условиях недемократического политического порядка или дрейфа в сторону авторитарного политического устройства институты стремительно превращаются в симулякры, имитирующие институты.

В рамках предлагаемой статьи автор видит своей целью, во-первых, выяснение особенностей интерпретации понятия «институт» представителями различных школ политической науки с тем, чтобы определиться с наиболее предпочтительной интерпретацией в условиях нарастающих вызовов и угроз. Во-вторых, исходя из

¹ См. Панов П.В. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка / П.В.Панов. М., 2011. С. 49.

² См. Зазнаев О.И. Политический институт // Категории политической науки: очерки Казань, 2007. С. 11.

³ Шилов В.Н. Демократическая политическая конкуренция и ее предпосылки: Йозеф Шумпетер и современность // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика. Информатика». 2012. №1 (120). Выпуск 21. С.249.

⁴ Там же. С.251.

⁵ См. Bogdanor V. (ed.) The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. P. 291.



предыдущего тезиса, подвергнуть рефлексии понятия «среда», «порядок», поскольку предполагается, что именно институты являются средствами упорядочивания среды и внесения в нее порядка. В-третьих, оценить преимущества демократического политического порядка обеспечиваемые демократическими политическими институтами.

Не вдаваясь в исторические подробности, отметим лишь тот факт, что лучшие умы человечества, озабоченные поиском оптимального типа общества, рассматривали различные формы правления, конституции и порождаемые ими политические режимы, которые могли бы обеспечить искомые модели политического устройства. В настоящее время в политической науке принято трактовать институты в нескольких ипостасях: как норму, как организацию и как устойчивый тип поведения. Трактовка института как нормы сегодня является преобладающей в политической науке. Подобное понимание института принадлежит Нобелевскому лауреату Д. Норту, утверждавшему, что «институты – это «правила игры» в обществе»⁶. В почти подобном же ключе рассматривал институты Т. Парсонс, для которого они – «всеобщие модели норм, которые очерчивают категории предписанного, разрешенного и запрещенного поведения в социальных отношениях, для людей в их взаимодействии друг с другом как членов общества и его различных подсистем и групп»⁷. Однако правила поведения являются необходимым, но недостаточным условием для создания социального (политического) института. В трактовку института как нормы необходимо внести корректировку: институт – это реализованная в повседневной практике норма поведения, ставшая устойчивой и типичной⁸. Отсюда следует, что аутентичность ей придает такая характеристика, как имплантируемость, т.е. вживляемость, встраиваемость институтов в социальную, политическую среду.

Оперируя понятием «имплантация» в социально-политическом контексте, мы, конечно, рискуем навлечь на себя критику коллег, с недоверием относящихся к практике использования понятий и категорий из области естественных наук и медицины для объяснения сложных явлений и процессов. Однако хотим заметить, что гуманитарные науки давно и успешно используют из этих областей знаний приемлемые для общественных наук понятия (патология, гомеостаз, резистентность и др.), которые наиболее точно передают сущность происходящих в политике и иных общественных сферах процессов.

В нашем случае проблему создает неподготовленность окружающей имплантируемый институт социальной среды, которая может отторгнуть институт. Как в медицине импланту нельзя вживлять в тело человека, страдающего системным заболеванием (например, сахарным диабетом), так и в социально-политической практике не следует инкорпорировать институты в условиях политической нестабильности и социальной напряженности. Эффект будет один. Но среда может принять импланту при соблюдении определенных условий. Определяющим условием является структуризация среды, которая возможна «путем внесения в нее порядка»⁹.

Назначение некоторыми искусственным способом созданных организационных систем, к которым можно отнести и конструирование демократического политического порядка, заключается в обеспечении функционирования определенной структуры с ее элементами, которые могут трансформироваться и трансформируются, но при условии, что цель остается прежней. В противном случае, когда функциональное изменение элементов переходит границы допустимого – нарушается целостность и система перерождается.

Обращение к понятию «среда» позволяет нам обнаружить теснейшую связь между институтом и категорией «порядок», поскольку вслед за В.Д. Могилевским «под порядком будем понимать устойчивость определенным образом ориентированных элементов среды»¹⁰. Именно институты способны выступать в качестве средства

⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С.17

⁷ Barendt E. Separation of Powers and Constitutional Government // Public Law. 1995. P. 599.

⁸ См. Зазнаев О.И. Политический институт. С. 15.

⁹ Могилевский В.Д. Система власти и власть системы // Духовное наследие. 1998. №1. С.14.

¹⁰ Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. С. 127.



упорядочивания (структурирования) среды с ее определенным образом ориентированными элементами. Феномен «упорядочивания» считается приоритетным с того времени, когда стало ясно, что социальной реальностью можно управлять, воздействовать на нее в угоду интересам определенных субъектов.

Процесс упорядочивания, следовательно, может быть назван институционализацией порядка, что в политической науке и проделано. Однако нас интересует, прежде всего, политический порядок, но «теоретизируя по поводу порядка, многие крупные ученые избегают концепта «политический порядок»¹¹. Ученые прибегают к «нормативному», «социальному» и иным порядкам. Всегда вызывает вопросы соотношение «социального» и «политического» порядков по аналогии соотношения вообще «социального» и «политического». Кажущаяся очень простой эта постановка вопроса в действительности содержит определенную интригу, смысл которой заключается в том, что далеко не всегда политический порядок является встроенным элементом социального порядка. Для повседневной жизни характерна расширительная трактовка политики, когда любая целенаправленная деятельность, начиная с государства, политических партий и заканчивая отношением «умной жены, которая стремится управлять своим мужем»¹², называется политикой. Однако такая трактовка выхолащивает сущность политики и перспектив использования в политической науке не имеет.

Кроме того, существует противопоставление социального и политического, которое сводится в одном случае к утверждению, что «политическое – принципиально иной вид деятельности, это общение свободных от материальных забот граждан по поводу достижения общего блага»¹³. Подобное толкование берет свое начало еще с эпохи античности. Аристотель вообще отказывал в праве на политику, политическое тем племенам, которые не были способны производить общее благо. Именно общее благо становится здесь основанием институционализации политического порядка. Иные мотивы, претендующие на роль фундамента политического порядка, рассматривались как разрушительные для существующего статус-кво. Притягательная во всех отношениях трактовка политического как категории, содержанием которой является всеобщее благо, так и осталось уделом этического понимания политики.

В современных условиях противопоставление социального и политического порядков продолжается. В этом направлении существенно преуспели представители структуралистских концепций. Так, американский социолог Т. Парсонс различал макро- и микроуровни социальных взаимодействий и, таким образом, «возникает аналитическое различие между институционализацией порядка в «обычных» социальных системах»¹⁴ и «социетального»¹⁵ порядка, который институционализируется в масштабах всего общества»¹⁶, который, по Парсонсу, совпадает с «национальным государством» (nation-states).

В современном обществе уже нельзя ограничиваться социальным порядком, который поддерживается на микроуровне – необходим социетальный порядок на уровне макросреды. Поэтому с большой осторожностью мы, очевидно, вправе говорить, что институционализация социетального порядка имеет определенное отношение к институционализации демократии, представляющей собой такой политический порядок, который устойчиво воспроизводится большинством членов nation-states, исходя из демократических норм и «правил игры».

При этом следует помнить, что многое зависит от состояния среды, куда и вносится порядок. Представляется, что на роль оптимальной социетальной среды – в плане приемлемого уровня агрессивности, – сопутствующей встроенности в нее

¹¹ Панов П.В. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка // Российская политическая энциклопедия. М., 2011. С. 65.

¹² Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С.644.

¹³ Панов П.В. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. С.68-69.

¹⁴ Панов П.В. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. С. 69.

¹⁵ Термин, применяемый в социологии для обозначения отношений и процессов в наиболее сложных социальных системах с развитым управлением, социально-классовыми структурами и институтами.

¹⁶ Панов П.В. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. С.69.



институционализированного политического конфликта, понимаемого как нормы в виде жестко установленных правил игры в обществе, является демократическая институциональная среда. Именно в ней некоторые политические конфликты получают перманентную «прописку», что становится необходимым условием политической устойчивости и демократического развития страны. Не случайно политика в демократическом обществе воспринимается как сфера человеческой деятельности, в основе которой лежат разрешение и воспроизводство конфликтов, изучение и управление ими с целью дальнейшего прогресса этой сферы.

Механизм институционализации политических конфликтов в реальной политике, функционирующий при участии совокупности различных политических институтов (государства и гражданского общества в целом, парламента, правительства, президента, конституционного суда, институтов гражданского общества – в частности), находится, как нам представляется, в альтернативном состоянии. Либо он принимается носителями массового и элитарного сознания, либо отвергается. Когда ситуация складывается по второму сценарию, то с течением времени может быть трудный возврат к пониманию необходимости реинституционализации механизма институционализации политических конфликтов. Если априори он уже какое-то время существовал и доказал свою полезность в целях обеспечения эффективности политической системы.

Следует отметить, что институты интерпретируются и как организации, что тоже вызывает споры в институционалистском дискурсе, поскольку существует представление о дихотомичности понятия: института как нормы и института как организации. По Ж. Блонделю, «нет четких различий между институтами и процедурами, так как институты есть наборы процедур. Политическая партия – это институт: она также представляет собой набор процедур, по которым выбираются лидеры, принимаются решения, организуются избирательные компании...»¹⁷. Однако сторонники рационального подхода настаивают на разведении института и организации. Они исходят из того, что, если институты есть «правила игры», то игроки должны быть отделены от правил. Д. Норт по этому поводу отмечал: «Организация – это группа людей, объединенных стремлением сообща достичь какой – либо цели, и в этом качестве она является не институтом, а актором, тогда как институты – это «правила игры», по которым протекает взаимодействие между акторами»¹⁸. Следовательно, Норт четко разводит институты и организации, хотя отмечает, что «между этими понятиями есть общее: подобно институтам, организации структурируют взаимоотношения между людьми»¹⁹. И, тем не менее, если рассматривать институты как ограничительные рамки, то из людей они состоять не могут, хотя границы дозволенного определяются людьми в результате достижения согласия или путем навязывания своей воли обладателем властных ресурсов.

Трактовка института как устойчивого типа поведения также не отличается однозначностью интерпретации. Человеческое поведение само по себе не является ни правилом, ни организацией²⁰. С. Хантингтон по этому поводу отмечает, что «институты – стабильные, ценные, повторяющиеся модели поведения»²¹. Это означает, что институционализация характеризуется беспрестанной повторяемостью образцов поведения, а институт, таким образом, является определенным правилом поведения, в соответствии с которым, в общем-то, известно, какой линии поведения придерживаться человеку, чего ему ожидать в случае выхода за рамки предписанных действий.

В рамках функционирования механизма институционализации политических конфликтов, на наш взгляд, представлены все только что рассмотренные разновидности институтов. Например, конституционный принцип разделения властей, являющийся одним из инвариантных компонентов обеспечения институционализации определенной разновидности политических конфликтов, предстает как норма, способствующая децентрализации власти, разделению ее полномочий по функциям и уровням компетенции и ответственности. Так, Э. Барендт доказывает, что «разделение властей

¹⁷ См. Bogdanor V. (ed.) The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. P. 291.

¹⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. С.19-20.

¹⁹ Там же. С.17.

²⁰ Зазнаев О.И. Политический институт. С. 22.

²¹ Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven and London, 1968. P. 12.



может служить получению, по крайней мере, четырех демократических «выгод»: 1) защите от произвола власти; 2) защите от господства законодателя; 3) предотвращению автократии; 4) повышению эффективности государственного управления»²².

Представительная, исполнительная и судебная ветви власти, на наш взгляд, являют собой совокупность институтов организационного характера со своими структурами и функциями, закономерностями в отпращивании властных полномочий. Институты, обеспечивающие безопасное протекание политических конфликтов в институциональных рамках, есть не что иное, как устойчивый тип поведения, который иногда, по С. Хантингтону, называют процессом, продолжающимся в течение определенного времени. Если институционализация политического конфликта предстает как процедурный консенсус, т.е. как согласие в «правилах игры», позволяющее достигнуть баланса между демократическим одобрением и эффективностью политической системы, то мы имеем такой тип социального взаимодействия, в рамках которой поведение его субъектов становится устойчивым, прогнозируемым и ожидаемым в качестве нормы поведения.

Однако институционализация есть процесс довольно сложный и поэтому, как предлагает С. Хантингтон, следует говорить о разных уровнях институционализации организаций и процедур. При этом им дифференцируются четыре критерия институционализации: адаптивность – ригидность, сложность – простота, автономия – подчинение, сплоченность – раздробленность²³.

Отталкиваясь от представлений С. Хантингтона, можно с определенной долей уверенности предположить: чем более адаптивна конструкция политического конфликта и его субъектов (в данном случае ветвей власти – парламента, правительства и суда), тем выше уровень ее институционализации, а, значит, устойчивости. Чем больше требований предъявляет среда, тем более адаптивна организация при условии сохранения ею способности к структуризации среды. При этом требования внешней среды успешно организацией реализуются с помощью реструктуризации самой системы.

Кроме того, Хантингтон считает, что уровень институционализации организации определяется ее возрастом, который измеряется с трех позиций: чисто хронологически: чем дольше существует организация или процедура, тем выше уровень ее институционализации; как поколенческий возраст: пока во главе организации остается первое поколение ее лидеров, адаптивность организации остается под сомнением; чем чаще организации пришлось решать проблему мирного перехода власти из одних рук в другие, и чем чаще сменялись ее руководители, тем выше уровень ее институционализации; функционально: организация, адаптировавшаяся к изменениям в окружающей среде и пережившая одно или несколько изменений в своих основных функциях, имеет более высокий уровень институционализации, чем та, которая этого не переживала; руководители и члены этой организации начинают ценить ее ради ее самой, и она обретает собственную жизнь, не сводящуюся к конкретным функциям – «в этом триумф организации над ее функцией»²⁴. Один из общепризнанных конституирующих признаков демократии как раз и предполагает периодическую выборность основных органов власти, причем на ограниченный срок, обеспечиваемую еще одним институтом – демократическими выборами, которые в условиях устойчивой демократии представляют собой институционализированный политический конфликт.

По Хантингтону, чем сложнее организация, тем выше уровень ее институционализации. Сложность может выражаться в умножении организационных структур и дифференциации отдельных типов организационных подразделений. Кроме того, организация, преследующая много целей, в большей мере способна адаптироваться к потере какой-либо одной цели, чем организация, преследующая одну цель. Опираясь на классические политические теории, утверждает С. Хантингтон, можно прийти к выводу о том, что простые формы правления имеют больше всего шансов для вырождения, в то время как государство смешанного типа с большей вероятностью

²² Barendt E. Separation of Powers and Constitutional Government // Public Law. 1995. P. 599.

²³ Huntington S. Political Order in Changing Societies. P. 32-42.

²⁴ Ibid. P. P. 32-42.



окажется устойчивым²⁵. В данном случае речь идет об институциональном и функциональном разнообразии потенциальных и реальных возможностей демократических политических систем в сравнении с авторитарными, которые к подобному разнообразию не стремятся, полагая, что именно они являются факторами нестабильности в сфере политики.

Аспект автономии, на который так же указывает С. Хантингтон, означает, что политические организации и процедуры не являются простыми выразителями интересов конкретных общественных групп²⁶. Для институционализированной системы политического конфликта, на наш взгляд, необходимо наличие механизма защиты автономности субъектов политического конфликта путем ограничения воздействия на них со стороны политически активных членов группы и замедления вхождения новых групп в сферу политического соперничества. В данном случае может и должен сработать один из принципов управления конфликтом – ограничения числа участников конфликта и доведения до ситуации, когда конфликтующие остаются «один на один» друг с другом.

Таким образом, проведенный анализ роли институтов в обеспечении политического порядка в демократическом государстве, дает основание для следующих выводов:

– в современной политической науке определенно сложилась традиция интерпретации институтов с нескольких позиций: как нормы, как организации, как устойчивого типа поведения, однако, преобладающим остается представление об институте как о норме;

– несмотря на преобладающую роль институтов в обеспечении политического порядка, сопутствующими становлению демократии являются такие внеинституциональные факторы, как способность и готовность политической элиты находить адекватные ответы на вызовы времени, достаточный уровень компетентности граждан как избирателей, состояние массового сознания, допускающего вариативность представлений и мнений о должном в политическом настоящем и будущем страны;

– в трактовку института как нормы необходимо внести корректировку: институт – это реализованная в повседневной практике норма поведения, приобретшая устойчивый характер, поэтому аутентичность ей придает такая характеристика, как имплантируемость, т.е. вживляемость, встраиваемость институтов в социальную, политическую среду;

– в социально-политической практике не следует инкорпорировать институты в условиях политической нестабильности и социальной напряженности, однако, среда может принять импланту при условии структурированности среды, которая возможна «путем внесения в нее порядка»;

– механизм институционализации политических конфликтов является одним из важнейших институтов, эффективно участвующих в поддержании политического порядка в демократическом государстве;

– оптимальной социально-политической средой, способствующей имплантации в нее институционализированных политических конфликтов, является демократический общественно-политический климат. По этой причине некоторые политические конфликты становятся перманентными составляющими в структуре демократического государства и оказываются необходимым условием политического развития страны.

²⁵ Ibid. P. 32-35.

²⁶ Ibid. P. 32- 35.