

20. *Moe R. C.* The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences // *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54, № 2. P. 111–122.
21. *Morozov E.* The Naked and the TED’, *New Republic*. August 2, 2012 [Electronic resource]. URL: <http://www.newrepublic.com/article/books-and-arts/magazine/105703/the-naked-and-the-ted-khanna> (дата обращения: 01.04.2013).
22. *Noordhoek P., Saner R.* Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society // IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica, 2–5 Nov., Madrid [Electronic resource]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf> (дата обращения: 01.04.2013).
23. *Sconce J.* Haunted Media: Electronic Presence from Telegraphy to Television. Durham ; L., 2000.
24. *Stirland S. L.* Obama: “This is the Most Transparent Administration in History”, 2013 [Electronic resource]. URL: <http://techpresident.com/news/23512/obama-most-transparent-administration-history> (дата обращения: 01.04.2013).
25. *Tkacz N.* ‘Openness’ is the New Magic Word in Politics – but Should Governments Really Be Run like Wikipedia? // *Aeon*, 28 January 2013 [Electronic resource]. URL: <http://www.aeonmagazine.com/world-views/nathaniel-tkacz-open-source-government> (дата обращения: 01.04.2013).
26. *West D. M.* Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton Univ. Press, Princeton, 2007.

Рукопись поступила в редакцию 2 апреля 2013 г.

УДК 323.3 + 32.001 + 316.46.058

А. Г. Наронская

ПРИМЕНЕНИЕ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

Данная статья посвящена теоретическим проблемам исследования политической элиты. Утверждается необходимость всестороннего изучения методологических оснований феномена политической элиты. По мнению автора, применение неоинституционального подхода дает возможность не только исследовать ее сущностные характеристики, но и определить тенденции ее институционального развития.

Ключевые слова: неоинституциональный подход, политическая элита, политический процесс, система рекрутования элиты, формальные и неформальные институты.

Особенностью современного российского политического процесса является то, что формальные установления и правовые нормы расходятся с реальным функционированием новых политических институтов. Этот вывод объединяет большинство отечественных исследователей, несмотря на разнообразие методологических подходов, теоретических концепций в научной литературе о современном российском политической процессе. Осмысление данного положения приводит автора к необходимости всестороннего теоретико-методологического

исследования правящей элиты, того ключевого политического субъекта, который имеет властные ресурсы, а также легитимное право на выработку государственной политики и принятие важнейших решений [8, 29–34].

В настоящей статье мы рассмотрим возможности применения неоинституционального метода к исследованию развития политической элиты, в частности российской элиты. На наш взгляд, данный подход дает возможность исследовать не только основные этапы развития политической элиты, но и тенденции политического процесса.

Известно, что неоинституциональный подход был разработан Д. Нортом, Р. Коузом, Дж. Бьюкененом и другими авторами. В рамках неоинституционализма под «институтом» понимаются «правила игры», или «созданные человеком ограничительные рамки, которые устанавливают устойчивые структуры взаимодействий между субъектами политической элиты, уменьшают неопределенность в межличностных взаимодействиях» [9, 17]. Существуют формальные и неформальные институты. Формальные институты включают в себя прежде всего правовые нормы, регулирующие формирование и функционирование политической элиты. Они имеют универсальный характер, а их соблюдение гарантируется государством. Неформальные институты не универсальны, это обычаи, которые призваны решать вопросы координации поведения представителей политической элиты; они проявляют себя в виде традиций или взаимных соглашений и контролируются исключительно заинтересованными акторами. Другими словами, неформальные институты выступают продуктом спонтанной эволюции и определяют отношение индивидов к различным вариантам «формальных институтов», предлагаемых государством [6, 54].

Если изменение формальных институтов может происходить достаточно быстро, через введение новых правил игры, то неформальные институты весьма устойчивы, меняются постепенно и медленно. Когда мы говорим о траектории развития данных институтов, то преобладание формальных характеристик формирования и функционирования политической элиты, на языке неоинституционального подхода — «верховенство права», означает готовность основных групп политической элиты следовать универсальным нормам и правилам. В свою очередь, отсутствие верховенства права означает доминирование неформальных институтов, основанных на партикуляристских нормах и правилах (таких, как клиентелизм и коррупция) [Там же, 21].

Таким образом, «институционализация» означает процесс превращения определенных видов деятельности политической элиты в устойчивый, постоянно воспроизводящийся феномен, который становится привычным образцом поведения субъектов власти [5, 207–209]. Неформальная институционализация — это вытеснение формальных институтов неформальными правилами [7, 20], «когда при сохранении своей формальной оболочки механизмы, призванные обеспечить демократию и верховенство права, либо разрушаются изнутри, либо превращаются в собственную противоположность» [4, 10]. В этом случае формальные институты становятся фасадом неформальных или не имеют никакого значения. Однако формальные и неформальные характеристики не только находятся во взаимном противостоянии, но и дополняют друг друга. Когда про-

исходит опережающее разложение старых механизмов формирования и функционирования элиты по сравнению с созданием новых либо новые правила не работают, регулирование данных механизмов происходит через неформальные нормы. Там, где правительство неподотчетно парламенту, важнейшие решения принимаются не выборными представителями граждан, а узкими властными группами; там, где политические партии не способны обеспечить политическую взаимосвязь элиты и масс, их функции выполняют основанные на массовом клиентелизме «партии власти» и т. д. [3, 16–29].

Итак, траектория развития формальных и неформальных институтов определяет эффективность эволюции элиты. Эффективным можно считать такое развитие, в результате которого происходит конвергенция (сближение) новых формальных институтов и неформальных практик. Процесс конвергенции может протекать весьма долго и противоречиво, но он в большей или меньшей степени способствует институциональному развитию. И наоборот, если конвергенции не происходит, то формальные и неформальные нормы противоречат друг другу. В этом случае институциональное развитие заходит в тупик, новые механизмы, принципы формирования и функционирования политической элиты могут отторгаться. Это означает, что развитие политической элиты неэффективно [10, 59–60].

Можно сделать вывод о том, что неоинституциональный подход позволяет не только анализировать тенденции развития формальных и неформальных институтов функционирования политической элиты, но и определить качество ее институционального развития.

В ходе настоящей статьи мы сосредоточим внимание на трех ключевых факторах развития политической элиты, а именно: 1) на институтах, регламентирующих рекрутование элиты; 2) составе элиты; 3) принципах деятельности представителей элиты.

Вопрос о критериях отбора политической элиты является важнейшим при ее исследовании. Механизм формирования и функционирования любой политической элиты напрямую зависит от действия системы рекрутования элиты, от динамики политического процесса, совмещающего разнообразные, но реальные типы поведения его основных участников. Система рекрутования элиты может быть представлена в виде следующих компонентов: а) механизмы рекрутования (принципы выдвижения в состав элиты новых представителей — наследование, кровное родство, владение собственностью, профессиональная компетентность, образование, партийная принадлежность и т. д.); б) каналы рекрутования (пути продвижения вверх во властной иерархии — государственный аппарат, политические партии, силовые структуры, религиозные организации, органы местного самоуправления, система образования) [2, 12–13]. Элементы системы отбора политической элиты не статичны, они подвержены изменениям, динамике. Усиление или ослабление того или иного критерия элитообразования не только влияет на структурные особенности элиты, принятие стратегических решений, но и определяет характер политической системы в целом.

Принципиально важно, какое место установленные формальные критерии рекрутования политической элиты занимают в институциональном порядке,

а также какую роль играют неофициальные отношения в системе элитаобразования. Безусловно, в самой жесткой институциональной структуре существует пространство для неофициальных взаимоотношений между представителями политической элиты (подтверждение этому – исследования П. Блау, М. Кроэзе) [1, 8–30]. При этом следствием институциональных изменений может быть «сжатие» пространства политики, его непубличный характер, другими словами, доминирование нелегитимных норм поведения элиты, неправовых механизмов элитаобразования. В этом случае ключевыми факторами изменения принципов формирования политической элиты становятся неофициальные, «закулисные» персональные связи и отношения. Подобная ситуация может привести к разрыву между публичной демократической системой отбора политической элиты и действительным способом формирования власти. В результате вместо политических взаимоотношений «правящая элита – оппозиция» складываются формы межкомандной, межкорпоративной конкуренции, когда место политических партий и других политических посредников занимают группировки, кланы, которые в качестве механизмов взаимодействия используют принципы этнической солидарности, земляческие и родственные связи. При этом сомнительно, что даже оптимальное преобразование политических институтов создаст более совершенные институциональные условия. Надо быть готовым к тому, что в подобной ситуации сохранится прежний стиль руководства, а возможно, традиционные структурные элементы прежней элиты.

Другим важным фактором эволюции политической элиты является ее социально-групповой состав. Группы, составляющие политическую элиту, отличаются степенью участия в процессе принятия решений, типом деятельности, уровнем социального статуса, образом жизни и престижем. В состав политической элиты входят группы, обладающие политическими, административными, экономическими и социокультурными ресурсами. Важной характеристикой композиции и состава политической элиты является степень разделения данных групп. При этом установление демократических институтов (например, каналов рекрутования элиты) не обязательно приводит к разделению между группами политической элиты. Вместо критериев компетентности, при формальном существовании демократических механизмов и каналов отбора политической элиты, могут использоваться принципы персональной и групповой лояльности. В таком случае процедура выборов становится механизмом перегруппировки сил внутри правящей элиты, ставящей на место нормативных требований права критерии обладания материальными, информационными и другими ресурсами.

Следует отметить, что синтез различных групп политической элиты свидетельствует о формальном характере системы разделения властей. Синкетизм политических, административных и экономических групп элиты – достаточно опасное явление. В этом случае профессиональные чиновники неизбежно сами становятся «политическими деятелями» и могут фактически менять смысл любого закона в зависимости от собственных конъюнктурных интересов. Вероятным следствием данных процессов является пространство для злоупотреблений и коррупции, то есть для всевозможных теневых отношений. Вокруг того или иного государственного чиновника формируются «команды», включающие

в свой состав как сотрудников административного аппарата, так и представителей финансово-экономических групп и даже криминальных структур. В подобной ситуации субъектами политической элиты становятся специфические неформальные социальные образования: «кланы», «команды», «клики», которые связаны отношениями личной зависимости и преданности. Данные социальные образования не только могут влиять на принятие политических решений, но и определять институциональную среду власти. С помощью многочисленных неформальных связей между этими группами, теневого согласования позиций происходит перераспределение властных ресурсов, распределение должностей и избрание представительных органов власти. Таким образом, они становятся главными политическими субъектами, которые в переходных условиях могут играть стабилизирующую роль, но одновременно с этим неизбежно ведут к коррупции правовых механизмов принятия решений [11, 123–133].

Особенности элитаобразования и состава элиты характеризуют деятельность властующих субъектов. Рассматривая развитие политической элиты в рамках неоинституционального подхода, мы выделяем такие изменения ее деятельности, которые отклоняются от институциональных традиций формирования и функционирования политической элиты. При этом данные действия и их последствия могут иметь как прогрессивный, так и регressiveный характер, что также может характеризовать особенности развития конкретной политической элиты. Типы деятельности представителей политической элиты определяются их интересами, мотивацией, а также характером, объемом, значимостью имеющихся у них политических ресурсов. Выделим следующие типы деятельности субъектов элиты:

– *управленческая деятельность* — предполагает изменения существующих институциональных правил и характеристик рекрутования политической элиты, которые, например, необходимы по причине неэффективности существующей системы рекрутования. Так, постепенное разложение советской политической элиты (медленная ротация, распространение теневых принципов отбора и взаимодействия между группами элиты, коррупция и т. п.) определило необходимость изменения сущностных принципов ее функционирования [5, 508–509];

– *инновационная деятельность* — определяет, каким образом представители политической элиты используют новые институциональные возможности. Стремление сохранить и повысить свой статус через присвоение новых ресурсов, наряду с несовершенством законодательства и нестабильностью политического процесса, позволяет представителям политической элиты, адаптируясь к новым условиям, использовать полулегальные формы принятия важнейших политических решений. Поэтому инновационная деятельность может способствовать как повышению, так и снижению эффективности системы рекрутования политической элиты [Там же, 510];

– *нелегитимная деятельность* — означает отказ субъектов политической элиты адаптироваться и приспосабливаться к новым институциональным правилам. Подобная ситуация может быть обусловлена защитой представителями политической элиты своих традиций, интересов или ресурсов власти. Вместе с тем

закрепление неформальных и теневых правил поведения в институциональном пространстве приводит к постепенной деформации элитаобразования и деградации самой элиты [5, 510–511].

В процессе институциональных преобразований инновационная и нелегитимная деятельность часто пересекаются друг с другом, а в некоторых случаях совпадают. Это неудивительно, потому что все указанные типы деятельности взаимозависимы и их разделение достаточно условно. В новой институциональной среде представители политической элиты приобретают большую возможность выбора между формальным и неформальным поведением. Когда государственные решения противоречат интересам групп элиты, то последние оказываются перед выбором: либо, во вред себе, подчиниться данным требованиям, либо игнорировать их, продолжая действовать как раньше — в расчете на отсутствие или слабость контроля, либо «получить» неформальное право не выполнять неудобное нововведение.

В заключение отметим, что применение неоинституционального подхода дает возможность исследовать не только сущностные характеристики политической элиты, но и анализировать развитие политической элиты в качестве целостного исторического, экономического и социокультурного процесса. Поэтому теоретические проблемы, обозначенные в статье, представляют не только академический интерес, но являются основанием разработки сценариев развития современного российского политического процесса.

-
1. *Блау П. М.* Различные точки зрения на социальную структуру и их общий знаменатель // Американская социологическая мысль : тексты. М., 1994.
 2. *Гаман-Голутвина О. В.* Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М., 2006.
 3. *Гельман В. Я.* Постсоветские политические трансформации // Полис. 2001. № 1.
 4. *Гельман В. Я.* «Подрывные институты» и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. № 2 (57).
 5. *Заславская Т. И.* Социальная трансформация российского общества. М., 2002.
 6. *Либман А. М.* Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // Общественные науки и современность. 2006. № 6.
 7. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2002. № 1.
 8. *Наронская А. Г.* Методологические проблемы исследования феномена элиты // Изв. Урал гос. ун-та. Сер. Общественные науки. 2009. № 3 (69).
 9. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
 10. *Панов П. В.* Трансформации политических институтов в России: кросstemпоральный сравнительный анализ // Полис. 2002. № 6. С. 59–60.
 11. *Тощенко Ж. Т.* Элита? Кланы? Клики? Как называть тех, кто правит нами? // Социс. 1999. № 11.

Рукопись поступила в редакцию 2 апреля 2013 г.

Thank you for evaluating AnyBizSoft PDF Splitter.

A watermark is added at the end of each output PDF file.

To remove the watermark, you need to purchase the software from

<http://www.anypdftools.com/buy/buy-pdf-splitter.html>