УДК: 316.334.3:353 DOI: 10.12737/24794

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СТРУКТУРИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ

***Сафронов Н.С.*[1]**

В статье обобщены сущность и содержание нескольких научных подходов к анализу институционального структурирования региональной политики. Рассмотрены особенности каждого из подходов, а также их влияние на развитие науки о региональной политике. Произведен анализ отечественной и зарубежной литературы, содержащей информацию по данному вопросу. Изучен региональный опыт реализации некоторых теоретических особенностей этих научных подходов.

По мнению автора, понимание институциональной структуры регионов, с одной стороны, вполне корреспондирует с устоявшимся в политической науке пониманием института, а с другой стороны, позволяет не замыкаться в рамках одного концептуального подхода, по крайней мере, на ранних стадиях проведения теоретической операционализации.

Автор обобщает основные особенности изученных материалов и делает попытку создания исследовательской матрицы, применимой к изучению региональной политики.

Ключевые слова: регион, регионалистика, региональная политика, политические институты, институциональная политология.

INSTITUTIONAL STRUCTURING OF THE REGIONAL POLICY: APPROACHES TO THE ANALYSIS

SAFRONOV N. S. – Postgraduate student of the Department of Political Science, Volga Institute of Management named after Stolypin P.A., Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Saratov), e-mail: safronovns@gmail.com

In the article the nature and content of several scientific approaches to the analysis of the institutional structuring of regional policy are summarized. The features of each approach are examined, as well as their influence on the development of the science of regional policy. The analysis of domestic and foreign literature is presented, containing information on the subject. The regional experience in implementing some theoretical features of these scientific approaches is studied. According to the author's opinion, understanding of the institutional structure of the regions, on the one hand, corresponds to the well-established understanding of institute in the political science, and on the other hand, it allows not be confined within a single conceptual approach, at least in the early stages of the theoretical operationalization.

The author summarizes the main features of the studied materials and attempts to create a matrix of research that is applicable to the study of regional policy.

Keywords: region, regionalism, regional policy, political institutions, institutional political science.

Региональная политическая жизнь представляет собой весьма сложный и динамичный феномен. В нем сплетены интересы политических акторов самого разного уровня – от локальных до международных. В регионах выкристаллизовываются политические практики, которые затем

Сафронов Никита Сергеевич — аспирант кафедры политических наук, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, e-mail: safronovns@gmail.com

распространяются на общенациональном уровне. Наконец, в регионах может происходить и «утилизация», «захоронение» отработанного политического материала[1] в виде некогда видных федеральных политиков, не нашедших поддержки, но пока еще окончательно не списанных политических проектов, ставших маргинальными политических идей и концептов.

Такое многообразие региональной политики может создать иллюзию своей внеинституциональности. Однако существование России в формате федеративного государства на протяжении уже двух с половиной десятилетий заставляет нас предположить, что истинной причиной устойчивости региональной системы является структура политических институтов. Именно политические институты вбирают в себя всю палитру интересов, присутствующих в субъектах Федерации, позволяют индивидуальным и коллективным политическим волям реализовываться практически в рамках существующих политической и правовой систем. Понимание логики функционирования и развития институциональной структуры российских регионов позволит приблизиться к прогнозированию возможных состояний региональной политики России, специфики связей между федеральным центром и субъектами Федерации.

Понимание актуального порядка институционального структурирования региональной политики невозможно без уточнения ряда теоретических и методологических аспектов. Необходимо адаптировать имеющиеся подходы к отечественной региональной специфике. Возможно, что такая адаптация станет основой для оригинальной методики регионального институционального анализа.

Институциональный анализ в своем развитии преодолел ряд этапов, в ходе которых претерпел значительные изменения. В середине XX века политические институты интерпретировались скорее как нормативно-правовые установления, регулирующие политический процесс. В их основе лежали формально-юридические положения, согласно которым действовали политические институты[2]. Это вполне объяснимо, поскольку в политическую науку понятие института пришло из юриспруденции. В связи с этим политологи были вынуждены давать собственное толкование политическому институту наряду с представителями иных общественных наук, прежде всего социологами и экономистами. В результате под институтами стали понимать обширный класс явлений, которые носили долговременный и значимый для социума характер.

В качестве исходной предпосылки можно сказать, что институциональное структурирование региональной политики имеет ярко выраженные правовые, юридические основания, но не ограничивается ими. Однако не только юридические основания форматируют институциональную структуру регионов. Она определяется и социо-культурными обстоятельствами, которые нуждаются во включении в исследовательскую матрицу.

В фундаментальной работе, посвященной институциональному анализу, «Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России» приводится несколько наиболее авторитетных определений политического института: «В современных политологических исследованиях институты определяются, например, как «коллективное действие по управлению, либерализации и расширению поля индивидуальных действий», упорядочивающие образцы взаимодействия (Г. О'Доннелл), «устанавливаемые людьми ограничения, которые структурируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие... неформальные (запреты, табу, обычаи, традиции кодексы чести и т.д.) … и формальные правила (конституции, законы, права собственности и т.д.), а также система санкций за их несоблюдение» (Д. Норт), структур-

[1] Подробнее о концепции «политического полигона» для «захоронения» отработанного политического материала см.: Будущее России: взгляд из региона. Саратов. – 2006. – С. 78–89.

[2] Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. Под ред. С.В. Патрушева. – М., 2006. – С. 9.

ные ограничения (А. Шидлер), длительные структуры во времени и пространстве (Э. Гидденс), правила и рутины (Дж. Марч, Й. Олсен), правила, структуры и процедуры (К. Шепсл), правила принятия решения и системы стимулов (А. Степан), правила, нормы и совместные стратегии (С. Крауфорд, Э. Остром), формальные правила, процедуры согласия и стандартно действующие практики, структурирующие отношения между индивидами (П. Холл), и др.[1].

Экстраполируя данные подходы к региональному уровню, можно предположить, что институциональное структурирование региональной политики включает в себя: а) длительные по времени существования структуры, участвующие в региональном политическом процессе; б) систему коллективных действий, позволяющую агрегировать индивидуальные действия акторов региональной политики; в) правила и процедуры, регламентирующие политическую жизнь в регионах; г) ограничения, формальные и неформальные правила, действующие в региональной политике. По нашему мнению, такое понимание институциональной структуры регионов, с одной стороны, вполне корреспондирует с устоявшимся в политической науке пониманием института[2], а с другой стороны, позволяет не замыкаться в рамках одного концептуального подхода, по крайней мере, на ранних стадиях проведения теоретической операционализации.

Институциональный анализ, являясь значительным теоретическим направлением политической науки, преодолел в своем развитии ряд этапов, на каждом из которых приобретал новые методологические оттенки, которые могут быть интерпретированы применительно к отечественному региональному уровню. Одним из базовых направлений институциональной теории является нормативный институционализм[3]. В данном случае институт представляет собой норму или ценность. Принципиально важным здесь является то, что формальные структуры действуют не бесцельно, а в соответствии с некими принципами, целями общественного развития. Для нас такой подход ценен тем, что позволяет оценивать эффективность институциональной структуры регионов. Сложность же заключается в том, что весьма затруднительно сформулировать эмпирически наблюдаемую цель общественно-политического развития. Это можно сделать только применительно к частным случаям в локальном времени и пространстве. Иначе мы рискуем не выйти за пределы ставших уже вполне банальными рассуждений о целях политики как достижении общественного блага.

Теоретической слабостью данного подхода является остающийся непроясненным вопрос о происхождении и трансформациях институтов. Под влиянием каких событий, в результате чьей деятельности происходит генезис институциональной структуры регионов? Является ли институциональная среда региональной политики продуктом эволюционного развития местного социума, который ее формирует, сообразуясь со своими представлениями о нормах и ценностях? Или институты региональной политики – это результат целенаправленной деятельности, институционального дизайна? Вероятно, на практике мы имеем дело с обоими типами институтов. Очевидно, что есть типичные политические институты. Они установлены в прямом смысле слова нормативно, то есть законодательно. Это, прежде всего, органы власти и формальные процедуры формирования этих органов. Менее очевидно, но вполне вероятно, что есть и иная группа институтов, которые являются уникальным продуктом развития конкретного региона. Это могут быть и формальные структуры, участвующие в политическом процессе, и характерные для той или иной местности традиции политической жизни.

[1] Там же. – С. 10.
[2] Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. Под ред. С.В. Патрушева. – М., 2006. – С.10.
[3] Там же – С.17.

Другим важнейшим направлением в рамках институциональной теории являются подходы, основанные на рациональном выборе[1]. Наиболее характерной метафорой для описания данного теоретического направления является «политический рынок». Как участники рынка, продавец и покупатель, заботятся исключительно о максимизации собственных выгод, также и участники политического процесса имеют в виду прежде всего собственные политические дивиденды, а не заботу об абстрактном общем благе. Политические институты в данном случае призваны выполнять роль посредников и агентов в таком политическом обмене. Влиятельность политического института, следовательно, может определяться эффективностью выполнения такой роли, тем, насколько хорошо он обеспечивает продвижение политических интересов тех или иных групп и лидеров.

В региональной проекции это означает, что институциональная структура чрезвычайно подвижна. Конкретный набор институтов, участвующих в региональной политике, ситуативен и определяется способностью последних приносить пользу своим «учредителям». Данное направление теоретической операционализации для анализа институциональной структуры региональной политики предполагает нахождение круга реальных бенефициаров, заинтересованных в извлечении каких-либо политических выгод от деятельности институтов. Таковыми могут быть места в региональных парламентах и представительных органах местного самоуправления, влияние на решения исполнительной власти, обеспечение общественной поддержки экономических или иных проектов. В целом данный подход представляется весьма продуктивным. Однако существенной сложностью, которая в реальных условиях может обесценить все его плюсы, является невозможность достоверной идентификации интересов таких институциональных бенефициаров.

Наконец, еще одним базовым направлением современного институционализма является исторический институционализм. Основной его смысл заключается в том, что сформировавшиеся в ходе исторической эволюции институты изменить крайне трудно, они являются продуктом политического, социального, экономического, культурного развития социума. Более современная версия исторического институционализма – исторический неоинституционализм – уже находился в центре внимания исследователей как вполне работоспособная матрица анализа региональной политической жизни. По мнению Д.С. Кокорхоевой, «он позволяет уделить больше внимания социокультурным детерминантам властного строительства, чем теории рационального выбора и нормативизм»[2].

По нашему мнению, такой подход применительно к анализу региональной политической практики является одновременно и самым очевидным, и самым опасным с точки зрения возможных заблуждений и ошибочных выводов. Речь идет о том, что крайне велик соблазн объяснить всю институциональную структуру региональной политики историческими обстоятельствами, которые ее обусловили. История здесь выступает в качестве силы, с которой бесполезно спорить и действием которой можно оправдать любые институциональные инверсии. Это не означает, что исторические факторы, объективная обусловленность общественных процессов не влияют на институциональную структуру. Но рассматривать современное состояние институтов региональной политики следует не только в контексте их исторической эволюции, но и учитывая возможности институционального дизайна, обусловленные созданием различного рода

[1] Панов П.В. Институционализм рационального выбора // Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. – М., 2006. – С. 64–73.

[2] Кокорхоева Д.С. Политическая институционализация органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на материалах республик). Автореф.дис.…д-ра.полит.н. – Краснодар, 2012.

норм, влияющих на политику, а также давлением рациональных или ограниченно рациональных политических акторов на институциональную среду.

Попытки соединения различных начал и качеств политических институтов в одной модели уже предпринимались учеными. Пожалуй, самой известной и авторитетной является концепция Д.Норта, который выделил три составляющих институтов: «а) неформальные ограничения (традиции, обычаи, социальные условности), которые складываются спонтанно, без чьего-либо сознательного замысла, как побочный результат взаимодействия множества людей, преследующих собственные интересы; б) формальные правила (конституции, законы, судебные прецеденты, административные акты) устанавливаются и поддерживаются сознательно, чаще всего — силой государства, и допускают резкую одномоментную ломку (в периоды революций); в) механизмы принуждения, обеспечивающие соблюдение правил (суды, полиция и т.д.)»[1]. Фактически Д. Норт в своей модели учел ряд обстоятельств, о которых мы говорили выше. Неформальные ограничения в виде традиций, обычаев и социальных условностей можно принять равными историческим обстоятельствам формирования институциональной структуры. Формальные правила, по сути, представляют собой нормативную природу институтов. Механизмы принуждения можно, на наш взгляд, интерпретировать как возникающие в силу рациональных установок действующих игроков региональной политики реальные процедуры, с помощью которых формальные институты приводятся в действие с тем или иным результатом.

Важнейшим теоретическим направлением в исследовании политических институтов является вопрос об их действенности или эффективности. Проблема внешних условий, в которых политические институты могут проявить себя наилучшим образом, и эффектов, которые эти институты производят, давно заботит политологов. В частности, стала практически классической гипотеза С. Липсета о том, что демократия, следовательно, и демократические политические институты ведут к экономическому процветанию. С другой стороны, существует довольно распространенная точка зрения, что демократические институты проигрывают авторитарным, что авторитарная институциональная структура может в гораздо большей степени соответствовать национальному характеру, традициям, историческим особенностям того или иного общества.

Особенно острой эта дискуссия выглядит в отечественных условиях. Проблемы имплементации классических, западных демократических институтов в отечественное политическое пространство, их настройка и отладка в соответствии с нашими национальными особенностями – одни из важнейших в российской политологии. Достаточно назвать господствующую в российской политической науке в 1990-е годы транзитологическую парадигму, в рамках которой все неудачи демократических институтов объяснялись нахождением России в некоей особой переходной стадии. В этой связи весьма характерным является высказывание И.В. Пантина, что «тот факт, что демократические институты лишь постепенно могут стать адаптированными и эффективными, объясняет все зигзаги и повороты в утверждении и функционировании российских политических институтов. Было бы странно ожидать, что в течение десяти лет в такой огромной стране, как Россия, демократия и демократические институты, впервые начавшие утверждаться, вскоре станут столь же укорененными и столь же эффективными, как в развитых странах Запада»[2].

В приведенной цитате обращает на себя внимание подающееся как установленный факт мнение о постепенном росте эффективности демократических институтов. В действительности же мы вряд ли можем обнаружить сколь-нибудь значимую корреляцию между сроком действия

[1] Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. Под ред. С.В. Патрушева. – М., 2006. – С. 29.

[2] Пантин И.В. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна, 2001. – С.36

демократических институтов в транзитных странах и их эффективностью. Скорее, можно говорить, что чем больше времени государство проводит в таком переходном состоянии, тем значимее становится вероятность авторитарного реверса, возврата к недемократическому прошлому, обусловленному предшествующим историческим опытом.

Тем не менее мы согласны с позицией, что оценка эффективности или результативности институциональной структуры региона может быть произведена, если мы будем анализировать не статическое состояние институтов, а динамику их развития. То есть, в теоретическом аспекте значение имеет не только понятие института, но и понятие институционализации. По мнению Д.С. Кокорхоевой, «политическая институционализация есть закономерный процесс изменений политической системы либо ее отдельных компонентов, путём которого организация и процедуры деятельности становятся устойчиво воспроизводимыми и легитимными в обществе»[1]. Обращает на себя внимание необходимость воспроизводства модели, а не просто ее одномоментное конституирование. Это чрезвычайно важно, поскольку в условиях динамичного развития политических отношений, в том числе и между центром и регионами, весьма велик соблазн каждый раз глубоко переформатировать институциональную структуру региона в соответствии с политической целесообразностью. В результате мы получаем крайне слабую легитимность политических структур.

Мы считаем, что данные подходы вполне релевантны и для исследования процессов становления институциональной структуры регионов в целом. Понимание «возраста» политического института, характера его генезиса, специфики лидерства или руководства, интеракций с иными публичными политическими акторами способно дать адекватный ответ о специфике регионального политического развития. Дальнейший анализ теоретико-методологических особенностей исследования институционального структурирования региональной политики возможен, только если к обозначенным выше характеристикам институционализма, института, институционализации добавить характерные особенности российского регионализма, оказывающие существенное влияние на институциональное развитие отечественной региональной политики. Но, несмотря на то, что изучение региональной политики и регионального политического процесса в отечественной политологии представляет одно из самых востребованных направлений, что обусловливает наличие обилия подходов к описанию ее субъектно-институционального состава, такое исследование уже выходит за рамки научной статьи и требует гораздо более обширного изучения, которое будет проведено в наших следующих работах.

Библиография/References:

1. Будущее России: взгляд из региона. – Саратов, 2006.
2. Голосов Г.В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы. (О причинах развития политических партий в регионах России) // ОНС. – 2000. – №3. – С. 60.
3. Данилов М.В. Партии в политическом пространстве современной России: Дисс….канд. полит. наук. – Саратов, 2003.
4. Джанда К. Сравнение политических партий: исследование и теория // Современная сравнительная политология. – М., 1997. – С. 94.
5. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. Под ред. С.В. Патрушева. – М., 2006.
6. Кокорхоева Д.С. Политическая институционализация органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на материалах республик): Автореф. дисс…. д. полит. наук. – Краснодар, 2012.

[1] Кокорхоева Д.С. Политическая институционализация органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на материалах республик). Автореф.дис….д-ра.полит. н. – Краснодар, 2012.

7. Панов П.В. Институционализм рационального выбора // Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. – М., 2006. – С. 64–73.
8. Пантин И.В. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна, 2001. – С. 78.
9. Сергеева Е.В. Формирование методологии анализа политических институтов: Автореф. дисс…. канд. полит. наук. – Саратов, 2006.
10. North, Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. – 1990.

1. Budushchee Rossii: vzgliad iz regiona [The Future of Russia: a view of the region]. – Saratov, 2006. (In Russ.)
2. Golosov, G.V. (2000) Elity, obshcherossiiskie partii, mestnye izbiratel'nye sistemy. (O prichinakh razvitiia politicheskikh partii v regionakh Rossii) [Elite, all-Russian parties, local electoral systems. (The reasons for the development of political parties in the regions of Russia)] // ONS. –. – №3. – P. 60. (In Russ.)
3. Danilov, M.V. (2003) Partii v politicheskom prostranstve sovremennoi Rossii [The parties in the political space of modern Russia]: Diss….kand. polit. nauk. – Saratov. (In Russ.)
4. Dzhanda, K. (1997) Sravnenie politicheskikh partii: issledovanie i teoriia [Comparison of political parties: research and theory] // Sovremennaia sravnitel'naia politologiia [Modern comparative politics]. – M. – P. 94. (In Russ.)
5. Institutsional'naia politologiia: Sovremennyi institutsionalizm i politicheskaia transformatsiia Rossii [Institutional Political Science: Modern institutionalism and political transformation of Russia].// Pod red. S.V. Patrusheva. – M., 2006. (In Russ.)
6. Kokorkhoeva, D.S. (2012) Politicheskaia institutsionalizatsiia organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (na materialakh respublik) [The political institutionalization of public authorities of the Russian Federation (on materials of republics)]: Avtoref. diss…. d. polit. nauk. – Krasnodar. (In Russ.)
7. Panov, P.V. (2006) Institutsionalizm ratsional'nogo vybora [Rational Choice Institutionalism political science] // Institutsional'naia politologiia: sovremennyi institutsionalizm i politicheskaia transformatsiia Rossii [Institutional: modern institutionalism and political transformation of Russia]. – M. – P. 64–73. (In Russ.)
8. Pantin, I.V. (2001) Globalizatsiia i problemy razvitiia demokraticheskikh institutov v Rossii [Globalization and Problems of Development of democratic institutions in Russia] // Politicheskie instituty na rubezhe tysiacheletii [Political institutions at the turn of the millennium]. – Dubna. – P. 78. (In Russ.)
9. Sergeeva, E.V. (2006) Formirovanie metodologii analiza politicheskikh institutov [Formation of methodology of the analysis of political institutions]: Avtoref. diss…. kand. polit. nauk. – Saratov. (In Russ.)