

Гретхен Хелмке, Стивен Левитски

НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ

При сравнительных исследованиях политических институтов основное внимание уделяется формальным правилам их функционирования. Однако во многих случаях неформальные институты, начиная от бюрократических и законодательных норм и заканчивая клиентелизмом и патримониализмом, оказывают значительно большее влияние на политическое поведение и его последствия. Исследователи, не принимающие во внимание неформальные правила игры, рискуют упустить многие важные побудительные мотивы и сдержки, определяющие политическое поведение. Данная статья представляет собой попытку очертить рамки для исследования неформальных институтов и включения их в сравнительный институциональный анализ. Эти рамки основаны на типологии четырех образцов формально-неформального институционального взаимодействия: дополняющего, аккомодационного, конкурентного и замещающего. Далее рассматриваются два вопроса, обычно упускаемые в литературе по данной теме: причины и механизмы возникновения неформальных институтов, а также природа их стабильности и эволюционирования. Наконец, освещаются проблемы, встающие при исследовании неформальных институтов, включая вопросы их выявления, измерения и сопоставления.

Уже свыше двадцати лет институциональный анализ занимает ключевое положение в сравнительной политике. Вдохновляясь волной институциональных изменений в развивающихся и посткоммунистических странах, исследователи, принадлежащие к самым разным школам, выясняли, каким образом конституционное устройство, избирательная система и прочие формальные институты определяют течение политической и экономической жизни. Эти исследования позволили сделать ряд важных теоретических выводов.

Тем не менее все большее число работ, посвященных Латинской Америке, посткоммунистической Евразии, Африке и Азии, свидетельствуют о том,

что многие «правила игры», структурирующие политическую жизнь, являются *неформальными* — то есть создаются, становятся известными и насаждаются вне официально санкционированных каналов. Примеров можно привести множество. В течение десятилетий мексиканские президенты избирались не согласно статьям конституции, избирательному праву или партийным уставам, а по принципу «*dedazo*» («большой палец») — неписанных правил игры, которые давали действующему президенту право выбирать себе преемника, определяли круг кандидатов и запрещали потенциальным кандидатам открыто заявлять о своих претензиях. В Японии «жесткие, но неписанные правила» амакудари («небесное происхождение»), согласно которым отставные государственные чиновники награждаются ведущими должностями в частных корпорациях, пережили десятилетия административных реформ. В Средней Азии «правилами игры стали» нормы на основе клановых отношений, в то время как конституционные структуры, созданные после распада Советского Союза «чем дальше, тем больше... теряют всякое значение». Наконец, на большей части посткоммунистического и развивающегося миров механизмы клиентелизма, коррупции и патримониализма сосуществуют рядом с новыми демократическими, рыночными и государственными институтами (нередко подрывая их).

Внимание к неформальным институтам — явление в политологии совсем не новое. Значение неписанных правил подчеркивалось в прежних исследованиях «призматических обществ», «моральной экономики», «экономики любви», юридического плюрализма, клиентелизма, коррупции и консоциационализма, а также взаимоотношений государства и бизнеса в Японии, «блата» в Советском Союзе и «обычаев» сената в США. Тем не менее неформальные правила игры остались на периферии институционалистического направления в сравнительной политике. По сути, в текущей литературе обычно предполагается, что побудительные мотивы и ожидания акторов определяются в первую очередь или даже исключительно формальными правилами. Подобный узкий подход может привести к ряду проблем, так как при этом мы рискуем упустить многое из того, что стоит за политическим поведением, и способен затруднить объяснение важных политических феноменов.

В данной статье мы раздвигаем рамки сравнительных исследований политических институтов, закладывая основы для систематического анализа неформальных правил. Наша мотивация проста: при тщательном институциональном анализе требуется повышенное внимание как к формальным, так и к неформальным правилам. Серьезное внимание к неформальным институтам необходимо для понимания тех побудительных мотивов, которые создают пространство и ставят пределы для политического поведения. Политические акторы действуют, реагируя на целый комплекс формальных и неформальных мотивов, и в некоторых случаях неформальные берут верх над формальными. Например, в послевоенной Италии нормы коррупции «были более сильны, чем законы государства; последние можно было безнаказанно нарушать, в то время как всякий, бросивший вызов условностям

нелегального рынка, подвергался тем или иным наказаниям». Другой пример: хотя бразильский закон запрещает внесудебные казни, неформальные правила и процедуры, принятые в аппарате общественной безопасности, позволяют и даже поощряют участие служащих полиции в таких убийствах. Так, полицейские, убивающие подозреваемых в преступлении, знают, что они будут ограждены от преследований и, возможно, даже получают повышение или премию. В подобных случаях строгий анализ формальных правил не позволяет вскрыть мотивы, стоящие за таким поведением.

Внимание к неформальным правилам также бывает необходимо для объяснения институциональных последствий. Неформальные структуры влияют на работу формальных институтов существенным и порой неожиданным образом. Например, отношения между законодательной и исполнительной властью порой невозможно объяснить строго в терминах конституционного устройства. Неопатримониальные нормы, допускающие неограниченный президентский контроль над государственными учреждениями в Африке и Латинской Америке, зачастую приводят к такому доминированию исполнительной власти, которое выходит далеко за рамки президентских полномочий согласно конституции. С другой стороны, неформальные институты могут *ограничивать* власть президента. Согласно конституции, «чилийский президент — один из самых могущественных в мире». Но благодаря наличию неформальных институтов, поощряющих консультации при отправлении исполнительной власти и раздел полномочий, чилийские президенты в течение 1990-х годов систематически недоиспользовали свои конституционные prerogatives, вследствие чего Чили представляла собой исключение в регионе, для которого характерна сильная президентская власть.

Неформальные институты также вносят коррективы в избирательное законодательство. Например, в Коста-Рике система пропорционального представительства и запрет на переизбрание в конгресс не обеспечивают законодателей формальной мотивацией для исполнения ими своих обязанностей. Однако коста-риканские законодатели, как правило, участвуют в такой деятельности, поощряемые к тому наличием неформальных «округов», спонсируемых партиями, и практикой черных списков. Изучение механизма отбора кандидатов в США показывает, что поскольку участвовать в праймериз более склонны сознательные избиратели, такая система способствует избранию идеологически поляризованных кандидатов. Однако в условиях всеохватного клиентелизма, когда участие в праймериз в основном ограничивается людьми, которых побуждают голосовать местные брокеры, на подобных выборах побеждают не идеологизированные кандидаты, а те, за спиной которых стоит самый мощный политический аппарат.

Кроме того, неформальные институты влияют на последствия работы формальных институтов менее очевидным образом: создавая или усиливая мотивы для следования формальным правилам. Иными словами, те разрешающие и сдерживающие механизмы, которые обычно связываются с формальными институтами, на самом деле могут относиться к неформальным институтам. Еще со времен «Писем федералиста» исследователи признают значение

тех норм, на которых строятся формальные институты. Стабильность президентской демократии в США является следствием не только правил, устанавливаемых Конституцией, но еще и коренится в неформальных правилах (таких, как умение проигрывать с достоинством, недоиспользование некоторых формальных прерогатив и двухпартийный консенсус по важнейшим вопросам), которые не позволяют системе формальных сдержек и противовесов переродиться в жестокий конфликт между различными ветвями власти.

Подобные примеры отнюдь не единичны. Неформальные правила определяют последствия работы формальных институтов в таких сферах, как законодательная политика, судебная политика, создание партий, финансирование кампаний, смена режимов, федерализм, отправление общественных обязанностей и государственное строительство.

Обобщая результаты обширных, но разрозненных исследований, мы задаем направления дальнейшей работы, имеющей целью включить неформальные институты в набор теоретических инструментов сравнительной политики. В первом разделе мы уточняем понятие неформальных институтов, отделяя их не только от формальных институтов, но также и от других неформальных явлений — таких, как слабые институты, неформальные поведенческие закономерности, неформальные организации и культура. Развивая идеи Ганса-Йоахима Лаута¹, мы различаем четыре типа неформальных институтов: дополняющие, аккомодационные, конкурентные и замещающие. Третий и четвертый разделы посвящены вопросам возникновения и эволюции неформальных институтов — теме, которая обычно игнорируется в современных сравнительных исследованиях. Наконец, речь пойдет о специфических проблемах, связанных с изучением неформальных институтов — таких, как вопросы выявления, измерения и сопоставления.

Следует сделать несколько оговорок. Хотя термин «неформальный институт» относится к обширному диапазону социальных (например, рукопожатия или правила свиданий) и экономических институтов (таких, как черный рынок), нас интересуют только *политические* правила игры. В своем анализе мы ограничиваемся современным периодом, когда кодификация права приобрела фактически всеобщий характер. В более ранние периоды различие между формальными и неформальными правилами было не столь жестким. Наконец, хотя мы ссылаемся на множество примеров, они носят лишь иллюстративный, а не всеобъемлющий характер.

ЧТО ТАКОЕ НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ

Термин «неформальный институт» встречается в применении к невероятно широкому кругу явлений, включая личные связи, клиентелизм, коррупцию, кланы и мафии, гражданское общество, традиционную культуру и разнообразные законодательные, судебные и бюрократические нормы. Мы предлагаем более точное — и более полезное для аналитических целей — опре-

1. Lauth 2000.

деление неформальных институтов. Оно должно охватывать максимально возможное количество неформальных правил, но в то же время быть достаточно узким, чтобы отличать неформальные правила от иных, неинституциональных, неформальных явлений.

Начать следует со стандартного определения институтов как правил и процедур (как формальных, так и неформальных), которые структурируют социальное взаимодействие, создавая пространство для поведения акторов и задавая его пределы. Однако менее понятно, каким образом провести различие между формальными и неформальными институтами. Некоторые исследователи ставят знак равенства между неформальными институтами и культурными традициями. Другие прибегают к государственно-социетальному различию, принимая государственные учреждения и установленные государством правила за формальные, а правила и организации в рамках гражданского общества за неформальные. Третьи проводят различие между неформальными нормами, которые устанавливаются сами собой, и формальными правилами, насаждаемыми третьей стороной — обычно государством.

Но каждая из этих концептуализаций упускает из вида ряд важных неформальных институтов. Например, хотя некоторые неформальные институты, несомненно, коренятся в культурных традициях, многие из них — от законодательных норм до нелегальных механизмов партийного финансирования — не имеют особого отношения к культуре. Отдавая должное государственно-социетальному различию, следует заметить, что многие институты в рамках государства (от бюрократических норм до коррупции) также являются неформальными, в то время как правила работы многих негосударственных организаций (например, корпораций и политических партий) обычно рассматриваются как формальные. Наконец, хотя определение неформальных институтов как никем сознательно не созданных, полезно в аналитическом плане, оно не согласуется с тем фактом, что неформальные правила могут быть навязаны извне (например, боссами кланов и мафий), в том числе и самим государством (скажем, организованная государственная коррупция).

Мы придерживаемся четвертого подхода, определяя неформальные институты как *принятые в обществе, обычно неписаные правила, создающиеся, становящиеся известными и насаждающиеся вне официально санкционированных каналов*. Напротив, *формальные* институты — это такие правила и процедуры, которые создаются, становятся известными и насаждаются через каналы, общепризнанные в качестве официальных. Сюда входят государственные институты (суды, законодательные органы, бюрократические учреждения) и установленные государством правила (конституции, законы, предписания), а также и то, что Роберт Элликсон называет «организационными правилами», то есть официальные правила, соблюдаемые такими организациями, как корпорации, политические партии и группы интересов².

2. Ellickson 1991, 31.

Однако проведение черты между формальными и неформальными институтами является только половиной концептуальной задачи. «Неформальный институт» нередко понимается как остаточная категория — в том смысле, что так можно назвать практически любое поведение, выходящее за рамки писанных правил или не предусмотренное ими. Чтобы избежать этой ловушки, нужно подробнее поговорить о том, чем формальные институты *не являются*.

Внимание следует обратить на четыре момента. Во-первых, необходимо отличать неформальные институты от слабых институтов. Многие формальные институты неэффективны в том смысле, что их правила существуют только на бумаге и в большинстве случаев обходятся или игнорируются. Однако слабость формальных институтов не обязательно ведет к появлению неформальных институтов. Вполне возможно отсутствие постоянных или обязательных правил, как формальных, так и неформальных. Например, в своей этапной статье о делегативной демократии Гильермо О’Доннелл указывает, что в большинстве стран Латинской Америки формальные правила представительной демократии слабо институционализированы³. При отсутствии у исполнительной власти институционализированных сдержек рамки допустимого президентского поведения существенно расширяются, что приводит к серьезным злоупотреблениям исполнительной властью. В своей следующей работе О’Доннелл осветил вопрос о том, как партикуляристические неформальные институты, наподобие клиентелизма, подрывают эффективность представительных институтов⁴. Работа О’Доннелла указывает на два характерных варианта слабости формальных институтов, которые не следует путать друг с другом. И клиентелизм, и злоупотребление исполнительной властью представляют собой несоблюдение формальных правил, но в то время как первый является неформальным институтом, последнее лучше всего поддается пониманию как неинституциональное поведение.

Во-вторых, следует отличать неформальные институты от других неформальных закономерностей поведения. Не всякое поведение, строящееся по известным образцам, связано с соблюдением каких-либо правил или имеет своим источником совместные ожидания по поводу чужого поведения. Поведенческие закономерности могут быть плодом самых разных мотиваций. Можно процитировать пример, приведенный Дэниэлом Бринксом⁵: снимать шляпу в церкви — это неформальный институт, а снимать пальто в ресторане — просто поведенческая закономерность. В последнем случае, оставаясь в пальто, человек может испытывать физический дискомфорт, но вряд ли он навлечет на себя общественное неодобрение либо санкции. Чтобы считаться неформальным институтом, поведенческая закономерность должна соответствовать сложившимся правилам или указаниям, нарушение кото-

3. O’Donnell 1994.

4. O’Donnell 1996.

5. Brinks 2003a.

рых приводит к тем или иным внешним санкциям. Возьмем другой пример: подкуп должностного лица — безусловно, неформальное поведение, но лишь некоторые разновидности взятки могут считаться институциональными. В том случае, если взятка навязывается сверху, или если она соответствует широко распространенным среди должностных лиц и граждан ожиданиям (а отказ от дачи взятки чреват серьезными издержками), коррупция вполне может называться институтом. Наоборот, если взятка не санкционирована извне, не связана с совместными ожиданиями, а является результатом низкого жалования в госсекторе и неэффективного соблюдения законов, ее лучше всего определять как поведенческий образец.

В-третьих, следует отличать неформальные институты от неформальных организаций. Хотя исследователи нередко включают организации в понятие института, все же полезно вслед за Дугласом Нортон проводить различие между политическими акторами (или «игроками») и теми правилами, которым они следуют. Так же, как формальные организации (такие, как политические партии и союзы) можно отличить от формальных правил, следует отличать и неформальные организации (кланы, мафии) от неформальных институтов. С другой стороны, неформальные правила могут быть неотъемлемой частью этих организаций, и точно так же, как формальные политические организации изучаются под рубрикой «институционализм», так и кланы, мафии и прочие неформальные структуры порой полезно включать в анализ неформальных институтов.

Наконец мы возвращаемся к различию между неформальными институтами и более широким понятием культуры. Культура порой способствует формированию неформальных институтов, и граница между двумя этими понятиями остается важнейшей областью исследований. Однако, по нашему мнению, наилучший способ решения этой задачи — понимать неформальные институты в относительно узком смысле, определяя их не через совместные ценности, а через совместные ожидания, которые могут быть никак не связаны с более широкими социетальными ценностями. Различие между совместными ценностями и совместными ожиданиями позволит исследователям провести анализ потенциальных причинных связей между культурой и неформальными институтами — например, определить, способствуют ли социетальные ценности укреплению конкретных неформальных институтов или, наоборот, подрывают их.

ЧЕТЫРЕ ТИПА НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Формальные и неформальные институты взаимодействуют различным образом. В данном разделе мы обрисовуем типологию, облегчающую поиск этих взаимосвязей. При выявлении характера взаимодействия между формальными и неформальными институтами, как правило, принято придерживаться одного из двух противоположных подходов. Согласно мнению одного лагеря, неформальные институты — функциональны и способствуют решению проблем в том смысле, что они обеспечивают решение задач

социального взаимодействия и координации, тем самым повышая эффективность и работоспособность формальных институтов. Второй лагерь принимает неформальные институты за дисфункциональные и создающие проблемы. При этом утверждается, что клиентелизм, коррупция и патриониализм подрывают работу формальных демократических, рыночных и государственных институтов. Однако недавние исследования рисуют более сложную картину, нежели та, которую предлагает тот или иной лагерь: порой неформальные институты лишь усиливают или замещают те формальные институты, которые они, по всей видимости, подрывают.

С целью учесть эти различия наша типология основывается на двух измерениях. Первое из них—это та степень, в которой совпадают последствия работы формальных и неформальных институтов. Различие здесь основывается на том, приводит ли следование неформальным правилам к практически одинаковым или же к иным результатам, нежели те, которые ожидаются в результате жесткого соблюдения исключительно формальных правил. В том случае, когда выполнение неформальных правил влечет за собой существенно иные последствия, формальные и неформальные институты считаются несовпадающими. В том случае, если в последствиях нет существенных отличий, имеет место совпадение формальных и неформальных институтов.

Второе измерение связано с эффективностью соответствующих формальных институтов, то есть с той степенью, в которой существующие на бумаге правила и процедуры выполняются и соблюдаются на практике. Эффективные формальные институты *фактически либо ограничивают* выбор, стоящий перед политическими акторами, либо *делают его возможным*. При этом акторы уверены в высокой вероятности того, что официальные власти накажут за несоблюдение формальных правил. В тех же случаях, когда формальные правила и процедуры неэффективны, акторы полагают, что вероятность их насаждения (а следовательно, и ожидаемая расплата за их нарушение) будет низкой.

Наличие двух измерений создает типологию из четырех пунктов, приведенную в таблице 1. Верхняя левая (дополняющие) и нижняя правая (конкурентные институты) ячейки соответствуют «функциональным» и «дисфункциональным» институтам, о которых обычно идет речь в литературе. В данной типологии также вводятся два новых типа институтов (аккомодационные и замещающие), позволяющие нам учесть и другие, менее очевидные варианты неформальных институтов.

Дополняющие неформальные институты

Левый столбец таблицы соответствует тем неформальным институтам, которые сосуществуют с эффективными формальными институтами, то есть такими, от которых акторы ожидают выполнения писанных правил. В верхней левой ячейке сочетаются эффективные формальные правила и совпадающие последствия. Такие неформальные институты мы вслед за Лаутом будем называть *дополняющими*. Они «заполняют пробелы»,

либо занимаясь теми моментами, которые не предусмотрены в формальных правилах, либо способствуя преследованию личных целей в рамках формальных институтов. Такие неформальные институты нередко повышают эффективность формальных. В качестве примера можно назвать бесчисленные нормы, шаблоны и рабочие процедуры, которые облегчают принятие решений и координацию с бюрократическими учреждениями, а также юридические нормы (такие, как процедуры согласования мнений и «правило четырех»), облегчающие работу Верховного суда США.

Дополняющие неформальные институты могут также становиться основой для формальных институтов, создавая и усиливая мотивы к соблюдению формальных правил, которые в противном случае могут существовать только на бумаге. Так, исследователи увязывают эффективность американской конституции с дополняющим набором совместных убеждений и ожиданий, существующих среди граждан. Аналогичным образом эффективность постколониальной сингапурской бюрократии (в формальном плане похожей на индонезийскую и филиппинскую бюрократии) объясняется нормами меритократии, на которых основывается ее работа, и свойственной ей дисциплиной. Органы власти в сельском Китае более склонны к отправлению общественных функций там, где существуют неформальные нормы социальных обязательств, создаваемые членством в местных храмовых общинах. В каждом случае неформальные институты не просто существуют наряду с эффективными формальными, но даже играют ключевую роль в обеспечении эффективности формальных правил игры.

Аккомодационные неформальные институты

Нижний левый угол таблицы 1, соответствующий эффективным формальным институтам и несовпадающим последствиям, занимают *аккомодационные* неформальные институты. Они создают мотивы для такого поведения, которое существенно изменяет последствия соблюдения формальных правил без их прямого нарушения; они противоречат духу, но не букве формальных правил. Аккомодационные неформальные институты нередко создаются акторами, которые не одобряют последствий, создаваемых формальными правилами, но не имеют возможности изменить или открыто нарушить эти правила. Подобные неформальные институты нередко помогают примирить интересы этих акторов с существующими формальными институциональными структурами. Поэтому, хотя аккомодационные неформальные институты не в состоянии повысить эффективность формальных институтов, они могут укрепить их стабильность, заглушая призывы к переменам.

Очевидный пример — механизмы распределения власти между законодательными и исполнительными органами в Чили. Лидеры Демократического соглашения унаследовали «преувеличенно сильную президентскую власть» и мажоритарную избирательную систему, которая противоречила их стремлению сохранить широкую многопартийную коалицию. Не имея законодательной силы для исправления конституции 1980 года,

элиты Соглашения создала неформальные механизмы межпартийных и законодательно-исполнительных консультаций, призванные противодействовать последствиям соблюдения конституции. Подобные структуры разделения власти «укрепили коалиционное доверие» в таком формальном конституционном окружении, которое само по себе «практически не создавало побудительных мотивов для сотрудничества».

Голландская практика консоциационализма также может определяться как аккомодационная. Демократия в Нидерландах после 1917 года основывается на наборе «неформальных, неписанных правил» аккомодации и разделения власти в элите, включая обширные консультации при принятии решений, взаимное право вето и пропорциональное разделение государственных должностей между политическими партиями. Хотя эти соглашения картельного типа нарушают демократический дух нидерландской конституции (ограничивая власть избирателей), они приглушают классовые и религиозные конфликты, тем самым укрепляя стабильность демократии.

Аккомодационные неформальные институты возникали также в рамках институтов социалистического государства в Советском Союзе. Поскольку строгое соблюдение формальных правил, управляющих советской политической и экономической жизнью, не позволяло предприятиям выполнять государственный план, а индивидуумам — удовлетворять свои основные потребности, возник набор неформальных норм — известный под названием «блат», — дававший гражданам возможность достигать этих целей посредством личных связей. Блат, в строгом смысле не являясь противозаконным, позволял руководителям предприятий, трудящимся и чиновникам «обходить формальные процедуры». Помогая предприятиям выполнять государственные заказы, а гражданам — получать необходимые товары и услуги, эта неформальная система обмена способствовала выживанию Советского Союза.

**БЛАТ, В СТРОГОМ СМЫСЛЕ
НЕ ЯВЛЯЯСЬ ПРОТИВОЗАКОН-
НЫМ, ПОЗВОЛЯЛ РУКОВОДИТЕ-
ЛЯМ ПРЕДПРИЯТИЙ, ТРУДЯЩИМ-
СЯ И ЧИНОВНИКАМ «ОБХОДИТЬ
ФОРМАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ»**

Конкурентные неформальные институты

В правом столбце таблицы 1 мы поместили те неформальные институты, которые сосуществуют с неэффективными формальными институтами. В подобных случаях формальные правила и процедуры выполняются не систематически, что позволяет актерам игнорировать или нарушать их. Ячейка в нижнем правом углу соответствует неэффективным формальным правилам и несовпадающим последствиям. В подобных обстоятельствах

неформальные институты можно назвать *конкурентными*. Они структурируют мотивы поведения так, что те становятся несовместимы с формальными правилами: чтобы выполнять одни правила, акторы вынуждены нарушать другие. Наиболее известные примеры — такие партикуляристические неформальные институты, как клиентелизм, патримониализм, клановая политика и коррупция. Так, послевоенная итальянская коррупция опиралась на «альтернативные нормы», согласно которым акторы могли нарушать определенные государственные законы «безнаказанно», в то время как приверженцы закона подвергались «тем или иным наказаниям».

Конкурирующие неформальные институты часто встречаются в постколониальном контексте, когда формальные институты накладываются на местные правила и государственные структуры. В постколониальной Гане от госслужащих официально требовали соблюдения правил публичного делопроизводства, но как выяснил Роберт Прайс, большинство полагало, что им придется уплатить серьезные социальные издержки (такие, как потеря положения в обществе), если они будут игнорировать родственно-групповые нормы, обязывающие их обеспечивать работой и другими услугами своих родственников и односельчан. Аналогично исследователи юридического плюрализма указывают на то, что создание юридических систем в Европе привело к возникновению «многочисленных систем юридических обязательств». Поскольку эти системы «воплощали в себе самые различные принципы и процедуры», приверженность к традиционному праву порой требовала нарушения государственных законов (и наоборот).

Замещающие неформальные институты

Наконец, верхний правый угол, где неэффективные формальные институты сочетаются с совпадающими последствиями, соответствует *замещающим* неформальным институтам. Как и дополняющие институты, замещающие неформальные институты используются теми акторами, которые стремятся к результатам, совместимым с формальными правилами и процедурами. Однако, как и конкурирующие институты, эти институты существуют в окружении, в котором формальные правила выполняются не систематически. Поэтому замещающие неформальные институты помогают добиться того, что теоретически должны выполнять формальные институты, если бы не их неэффективность.

Замещающие институты обычно возникают там, где государственные структуры слабы или страдают от недостатка полномочий. В эпоху продолжительных демократических преобразований в Мексике формальным институтам, призванным решать избирательные конфликты (например, избирательным судам), не хватало авторитета, и поэтому их решения зачастую игнорировались. В таких условиях представители национального правительства и оппозиционная партия Национального действия решали поствыборные споры посредством неформальных «concertaciones», то есть «джентльменских соглашений». Таким образом, «concertaciones» служили «промежуточ-

ной станцией» и для правительства, и для оппозиционной элиты до тех пор, пока формальные институты по решению избирательных споров не набрали достаточно авторитета. В сельских районах северного Перу, где слабость государства в конце 1970-х годов приводила к недостаточной полицейской защите и к неэффективности судебной системы, жители создавали неформальные «*rondas campesinas*» (патрули самообороны) для защиты своих общин и неформальные суды для решения местных конфликтов. В сельском Китае некоторые местные чиновники компенсируют неспособность государства собирать налоги и отправлять общественные функции тем, что мобилизуют ресурсы по линии храмовых и родственных общин, «замещая этими неформальными институтами... формальные политические институционализированные каналы отправления общественных функций»⁶.

Все эти четыре типа неформальных институтов вместе взятые свидетельствуют о том, что неформальные институты невозможно классифицировать по принципу простой дихотомии (функциональные и нефункциональные). Хотя такие замещающие неформальные институты, как «*concertaciones*» и «*rondas campesinas*», действуют вразрез с формальными правилами и процедурами, они порой способствуют достижению результатов (разрешение послевыборных конфликтов, общественная безопасность), к которым не приводит соблюдение формальных правил. И хотя такие аккомодационные неформальные институты, как консоциационализм, противоречат духу формальных правил, они могут приводить к последствиям (демократическая стабильность), общепризнанно считающимся полезными. Однако остается открытым вопрос, могут ли аккомодационные и замещающие неформальные институты способствовать развитию более эффективных *формальных* структур, или же они становятся помехой для такого развития (заглушая призывы к реформам формальных институтов или способствуя появлению новых акторов, навыков и интересов, связанных с сохранением неформальных правил). В следующих двух разделах будет заложена основа для рассмотрения этих вопросов.

ПРОИСХОЖДЕНИЕ НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

В настоящий момент эмпирическая литература по неформальным институтам обычно игнорирует вопрос о том, почему и как возникают подобные институты. При анализе таких глубоко укоренившихся конкурентных неформальных институтов, как обычное право, клиентелизм и патримониализм, последние нередко рассматриваются как историческая данность или как часть статичного культурного пейзажа, и авторы редко задаются вопросом, почему же эти институты вообще возникли. В итоге нередко недооценивается та степень, в какой неформальные институты видоизменяются, адаптируются, а то и появляются заново через какой-то промежуток времени. При этом многие имеющиеся объяснения (особенно исследо-

6. Tsai 2001, 16.

вания дополняющих институтов) попадают в известную ловушку ранних функционалистических описаний неформальных институтов: возникновение неформальных институтов объясняется преимущественно в смысле поставленных перед ними целей (например, повышение эффективности), без выявления тех механизмов, по которым они создавались. Например, для многих ранних примеров анализа рационального выбора характерно понимание неформальных норм как эффективных методов решения проблем цикличности, распространения информации или коллективных действий. Хотя подобный подход частично пригоден для объяснения долговечности уже возникших неформальных институтов, он неэффективен и даже ошибочен при создании теорий о возникновении институтов. В данном разделе мы пытаемся выйти за пределы статичных и функционалистских описаний, отталкиваясь от идеи, что всеобъемлющие объяснения неформальных институтов должны не только задаваться вопросом, почему акторы придумывают неформальные правила, но и выяснять, каким образом акторы создают и сообщают друг другу эти правила.

ЗАЧЕМ НУЖНЫ НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ?

Мы сосредоточим свое внимание на тех неформальных институтах, которые являются эндогенными для формальных институциональных структур⁷. Иными словами, почему при наличии набора формальных правил и механизмов их создания акторы предпочитают создавать неформальные правила? Опираясь на предыдущий раздел, мы усматриваем три основных мотива.

Во-первых, акторы создают неформальные правила из-за неполноты формальных институтов. Формальные правила задают общие параметры поведения, но они не могут учесть все варианты. Соответственно, акторы, действующие в рамках конкретных формальных институтов, таких как бюрократические и законодательные учреждения, вынуждены разрабатывать нормы и процедуры, упрощающие их работу или же относящиеся к проблемам, не предусмотренным в формальных правилах.

Во-вторых, неформальные институты могут оказаться «запасной» стратегией для акторов, которые предпочитают формальные институциональные решения, но не всегда могут их добиться. В некоторых случаях акто-

7. Многие неформальные институты возникли эндогенным образом из формальных институциональных соглашений. Акторы создавали их в попытке разрушить формальные институты, смягчить последствия их деятельности, заменить их или повысить их эффективность. Однако другие неформальные институты появляются вне зависимости от формальных институциональных структур, в качестве реакции на условия, не связанные с формальным институциональным контекстом (и нередко предшествующие ему). В этом случае на основе таких неформальных институтов могут строиться формальные институты (акторы могут формализовать уже существующие неформальные правила или взять их за основу при формулировке формальных правил), но могут они создаваться и без учета уже существующих неформальных структур (как произошло в случае многих колониальных институтов).

рам просто не хватает силы для изменения формальных правил. Так, постпиночетовские элиты в Чили пришли к неформальным соглашениям о разделе власти из-за того, что им не хватало политической силы для внесения поправок в конституцию 1980 года. Так же, как и советские трудящиеся и руководители прибегали к неформальному блату, в частности, из-за того, что не могли реформировать государственные социалистические институты или отказаться от них.

Более широкое определение этой мотивации, принадлежащее Кэрол Мершон, состоит в том, что акторы создают неформальные институты тогда, когда считают это менее затратным, чем создание формальных институтов по своему вкусу⁸. Лидеры христианских демократов в послевоенной Италии, старавшиеся не допустить к власти коммунистов и неофашистов, сочли более простым делом разработать неформальную «формулу», которая исключала эти партии из правящей коалиции, нежели проталкивать через парламент закон о мажоритарной избирательной системе, нацеленный на усиление крупных умеренных партий. Точно так же использование коста-риканскими партийными лидерами неформальных механизмов, побуждающих законодателей к отправлению своих конституционных обязанностей, могло оказаться легче, чем отмена запрета на переизбрание в законодательные органы.

Создание неформальных институтов может также служить запасной стратегией в том случае, когда формальные институты существуют на бумаге, но неэффективны на практике. Например, в случае замещающих неформальных институтов акторы создают неформальные институты не потому, что не одобряют формальных правил, а потому, что формальные правила — и процедуры их создания — лишены авторитета. Так, вожди мексиканской оппозиции в 1990-е годы участвовали в работе «concertaciones», потому что не питали доверия к формальным избирательным судам, а перуанские крестьяне создавали “rondas campesinas”, потому что государственная юридическая система не могла обеспечить правопорядок.

Третий мотив для создания неформальных институтов — стремление к целям, которые не считаются общественно приемлемыми. Благодаря своей относительной незаметности неформальные институты позволяют акторам осуществлять такие действия — от непопулярных до незаконных — которые вряд ли бы прошли через горнило общественного расследования. Даже там, где широко распространены взяточничество, патримониализм и покупка голосов, преобладающие нормы универсализма препятствуют их легализации. Другой пример представляют собой нормы попустительства — то, что у голландцев зовется «gedogen». Проституция, употребление слабых наркотиков и эвтаназия (либо аборт в преимущественно католических странах) формально запрещены, но никто с ними не борется. Таким же образом можно объяснить и неформальные процедуры, допускающие внесудебные казни в Бразилии.

8. Mershon 1994.

Кроме того, неформальные институты могут создаваться ради достижения целей, не являющихся *международно* приемлемыми. Например, геополитические изменения, вызванные окончанием Холодной войны, в 1990-е годы повысили внешние издержки, связанные с открытым сохранением авторитарных режимов (например, военных и однопартийных коммунистических), вследствие чего многие автократические элиты формально учредили демократические институты. Чтобы сохранить власть в новых международных условиях, автократические режимы в таких странах, как Белоруссия, Казахстан, Кения, Перу, Россия, Украина и Зимбабве, начали прибегать к неформальным механизмам принуждения и контроля, начиная от применения военизированных банд и заканчивая сложными системами покупки голосов, обмана, кооптации, шпионажа и шантажа.

Однако понимать, почему создаются неформальные институты, недостаточно для объяснения того, как они создаются. Неполнота правил сама по себе не объясняет, как потребность в дополнительных правилах приводит к их появлению (или, если на то пошло, почему принимаются именно неформальные, а не формальные правила). И если неформальные институты представляют собой запасную стратегию, почему те акторы, которым не хватает возможностей изменить формальные правила, тем не менее способны установить и навязать неформальные правила? А если акторы разделяют определенные противозаконные цели, как им удастся создавать механизмы, позволяющие эффективно обходить формальные правила? Короче говоря, чтобы избежать функционалистской ловушки, важно изучить механизмы создания неформальных институтов.

КАК НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ СОЗДАЮТСЯ И СТАНОВЯТСЯ ИЗВЕСТНЫМИ

Строительство неформальных институтов заметно отличается от процедур создания формальных правил. В то время как формальные правила создаются по официальным каналам (таким, как исполнительные и законодательные органы власти), а становятся известными и насаждаются посредством госучреждений (таких, как полиция и суды), неформальные правила создаются, разглашаются и насаждаются помимо общественных каналов, а обычно и вне поля зрения общественности. Акторы, создающие и насаждающие эти институты, могут отрицать свою причастность к ним. Поэтому их происхождение зачастую остается неясным.

Именно вследствие этих различий исследователи должны серьезно подходить к процессу возникновения неформальных правил, выявляя акторов, коалиции и интересы, стоящие за их созданием. В том случае, когда эти правила создаются в условиях неравномерного распределения власти и ресурсов, следует ожидать, что они приведут к появлению победителей и побежденных. Таким образом, вслед за Джеком Найтом, исследователям следует проявить чуткость к подспудным процессам конфронтации и принуждения, вместо того, чтобы предполагать наличие одного только сотрудничества.

Процессы возникновения неформальных институтов могут иметь самую разную природу. В некоторых случаях наблюдается процесс «сверху вниз»; неформальные институты могут быть плодом замысла и усилий элиты (мексиканское «dedazo», голландский консоциационализм), а могут возникать благодаря стратегическому взаимодействию на уровне элит (мексиканские «concertaciones»). В других случаях (коррупция, клиентелизм, блат) неформальные правила возникают как следствие децентрализованного процесса, включающего гораздо большее число акторов. В обоих вариантах мы можем разобраться с механизмами возникновения неформальных правил через такие понятия, как фокальные точки, повторяющееся взаимодействие и торг. С другой стороны, создание неформальных институтов может представлять собой исторически случайный процесс, когда неформальные структуры являются непредвиденным продуктом конкретных конфликтов и компромиссов. Например, система амакудари первоначально возникла как импровизированная стратегия японских государственных чиновников, старающихся примирить предвоенные нормы пожизненной занятости с послевоенными реалиями — нехваткой ресурсов и жесткими системами старшинства. Хотя подобные неформальные институты могут в конечном счете взять на себя функции, которые считаются эффективными или полезными, эти функции нередко не имеют ничего общего с причинами, вызвавшими появление данных институтов на свет.

Анализ происхождения неформальных институтов может также объяснить, каким образом о них узнают при отсутствии писаных правил и механизмов публичного насаждения. В некоторых случаях неформальная институционализация, похоже, представляет собой процесс социального просвещения посредством хорошо известных примеров проб и ошибок. Например, мексиканский принцип «dedazo» был институционализован через «процесс ознакомления на чужом примере», когда те лидеры ПРИ, которые в 1940-х и 1950-х годах нарушали неформальные правила, испытывали политические поражения и маргинализацию, а те, кто играл по правилам, «вознаграждались хорошими должностями». Аналогично те премьер-министры в послевоенной Италии, которые нарушали неформальное правило, дававшее партиям право называть членов правительства, «недолго оставались у власти». Их преемники быстро «выучили урок» и к середине 1950-х годов «правило принятия решений путем переговоров между лидерами партий и фракций выковалось окончательно».

Знакомству с неформальными правилами порой способствуют социальные связи и политические организации. Так, нормы амакудари распространились по социальным сетям, соединявшим университеты, бюрократические госорганизации и частные корпорации, а неформальные связи в рамках Перу и Украины способствовали передаче правил коррупции и шантажа, на которых держались автократические режимы этих стран в 1990-е годы. Политические партии также выступают в роли проводников неформальных правил. Благодаря усилиям партий распространилась система разделения власти в Чили, Нидерландах и послевоенной Италии; партийные

организации навязали систему «комиссионных» и подкупа в Италии; конкурирующие друг с другом местные партийные лидеры содействовали распространению «*rondas campesinas*» в северном Перу.

В целом выход за пределы чисто функционального анализа способствует выявлению акторов и интересов, стоящих за неформальными институтами, определению процессов создания неформальных правил и выяснению того, каким образом об этих правилах становится известно другим акторам и как эти правила превращаются в наборы совместных ожиданий.

ЭВОЛЮЦИЯ НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Неформальные институты нередко характеризуются высокой сопротивляемостью к переменам и наличием «колоссальной способности к выживанию». Даже если изменения и происходят, они предполагаются медленными и постепенными. Например, Лаут указывает, что поскольку неформальные правила «не имеют центра, который бы направлял и координировал их работу», изменения в неформальных институтах обычно представляют собой «чрезвычайно продолжительный» процесс. Тем не менее неформальные институты изменяются — и порой очень быстро. Многовековая китайская практика бинтования ног исчезла в течение поколения, а многие неформальные правила, определявшие политику мексиканской элиты в течение почти всего XX века (включая «*dedazo*»), почти мгновенно отмерли в конце 1990-х годов.

Импульс к изменениям в неформальных институтах могут создавать несколько источников. Важным источником являются изменения в *формальных* институтах. Разумеется, влияние перемен в формальных правилах не следует переоценивать; многие неформальные институты продемонстрировали свою живучесть даже перед лицом крупномасштабных юридических или административных реформ. Тем не менее в той степени, в какой формальные институциональные изменения влияют на издержки и приобретения приверженцев конкретных неформальных правил, они могут служить важным катализатором для неформальных институциональных перемен.

Для нас имеют значение два типа изменений в формальных институтах. Первый — изменения в их устройстве. Конкретно в отношении неформальных институтов, эндогенных формальным структурам, изменения в строении формальных правил могут повлиять на издержки и приобретения приверженцев соответствующих неформальных правил, что способно привести к быстрым изменениям в неформальных институтах. Например, в случае дополняющих неформальных институтов, модификация соответствующих формальных правил может изменить сущность тех пробелов, которые были призваны закрывать неформальные институты, и это может мотивировать акторов на видоизменение неформальных правил или отказ от них. Билль о правах подкомитетов в Палате Представителей в 1974 году «привел к резким изменениям формальных правил, вследствие чего были разрушены прежние неформальные структуры комитетов».

Неформальные институциональные изменения также могут являться результатом изменения силы или эффективности формальных институтов. В подобных случаях изменения на уровне насаждения формальных правил влияют на издержки и приобретения приверженцев тех неформальных институтов, которые конкурируют с этими правилами или замещают их. Например, подчинение конкурентным неформальным институтам становится все более затратным с усилением насаждения формальных правил, и в какой-то момент эти издержки вынудят акторов отказаться от неформального института. Так, усиление судебного аппарата в результате кампании «Чистые руки» привел к ослаблению коррупционных сетей в Италии; жесткий контроль со стороны послереволюционного государства ослабил традиционные нормы подношений в маоистском Китае; а внедрение федеральными властями законодательства о гражданских правах расшатало позиции «законов Джима Кроу» на юге США.

Повышение эффективности формальных институтов может также ослабить замещающие неформальные институты. Когда усиливается авторитет прежде неэффективных формальных структур, выгоды, связанные с использованием замещающих институтов, могут уменьшиться и потенциально вести к отказу от последних. Например, повышение авторитета избирательных судов в Мексике в течение 1990-х годов ослабило стремление оппозиционных лидеров работать через неформальные «concertaciones», а повышение эффективности перуанских сил общественной безопасности и юридической системы привело к ликвидации многих «rondas campesinas» и неформальных судов.

Другие источники неформальных институциональных изменений находятся вне формального институционального контекста. По мнению тех исследователей, которые считают формальные институты в первую очередь продуктом культуры, неформальные институциональные изменения коренятся главным образом в эволюции социетальных ценностей. А поскольку подобные перемены происходят черепашими темпами, данный вариант неформальных институциональных изменений также оказывается медленным и постепенным. Такой подход помогает объяснить эрозию традиционных или основанных на родстве механизмов власти в Европе.

Неформальные институты могут также изменяться с изменением того статус-кво, который обеспечивает их существование. Эволюция внешнего окружения может изменить распределение власти и ресурсов в рамках общества, ослабляя тех акторов, которые выигрывают от приверженности к конкретным неформальным институтам, и усиливая тех, которые пытаются их изменить. Так, усиление конкурентности электорального окружения в Мексике в течение 1990-х годов укрепило позиции местных лидеров и активистов ПРИ по отношению к национальному руководству, что позволило им бросить вызов системе «dedazo» и со временем ликвидировать ее. В Нидерландах долговременный упадок классовой и религиозной идентичности укрепил новые партии, которые оспаривали консоциационные правила игры и вынудили старые партии отказаться от них. Рост электо-

рата, принадлежащего к среднему классу, разрушает основу клиентелизма, снижая зависимость избирателей от выборочного распределения материальных благ. В этих случаях изменения в неформальных институтах обычно являются постепенными, так же, как и акторы постепенно переориентируют свои ожидания в соответствии с подспудным изменением их собственной позиции на торгах и позиции других акторов.

Для объяснения некоторых стремительных изменений в неформальных институтах или их разрушения могут понадобиться иные аналитические инструменты. Одним из таких инструментов является модель «качелей». Согласно этой модели, если достаточно большое число акторов проникается убеждением в наличии новой и лучшей альтернативы, и если существует механизм координации ожиданий этих акторов, то переход от одного набора норм к другому может произойти очень быстро. Джерри Маккай указывает, что конец практики бинтования ног в Китае положило возникновение альтернативного брачного рынка, который позволял сыновьям жениться на невестах с нормальными ногами, и те в результате лишились своего второсортного статуса.

Таблица 2 представляет собой сводную таблицу всех источников перемен в неформальных институтах. Как видно из таблицы, неформальные институты существенно различаются в отношении как источников, так и темпов изменений. В то время как некоторые институты (дополняющие, аккомодационные) очень чувствительны к изменениям в структуре формальных институтов, другие (замещающие, конкурентные) более подвержены влиянию изменения силы формальных институтов. Что касается темпа перемен, то культурная эволюция обычно приводит к постепенным переменам, а изменения формальных институтов или координация усилий по достижению альтернативного равновесия могут привести к быстрому развалу неформальных институтов.

ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ: ВЫЯВЛЕНИЕ, ИЗМЕРЕНИЕ И СОПОСТАВЛЕНИЕ

Включение неформальных институтов в основную струю сравнительного институционального анализа ставит перед исследователями новые проблемы. Главным вопросом остается выявление неформальных институтов и их количественная оценка. При анализе формальных институтов эта задача решается достаточно легко. Поскольку формальные институты обычно документально зафиксированы, а информация об их наличии и санкция на их работу имеют официальный характер, их выявление и количественная оценка обычно не требуют углубленных знаний о конкретных институтах, что облегчает крупномасштабные сопоставления. Выявление неформальных институтов — более сложная задача. Конституция страны может сказать нам о том, является ли она президентским или парламентским государством, но в ней ничего не говорится о распространенности клиентелизма или родственных связей.

Один из способов выявления неформальных институтов — поиск обстоятельств, в которых аналогичные формальные правила приводят к иным последствиям, а затем приписать это различие работе неформальных институтов. Хотя логика этого подхода ясна, неформальные институты при этом сводятся до уровня остаточного явления, и налицо риск спутать неформальные институты со слабыми. Альтернативная стратегия — выявить стабильные образцы поведения, не связанные с формальными правилами. Однако при таком подходе мы рискуем принимать за неформальные институты любые поведенческие закономерности.

Как минимум, попытка выявить неформальные институты должна дать ответ на три принципиальных вопроса⁹. Во-первых, каковы совместные ожидания акторов по поводу реальных ограничений, с которыми они сталкиваются? Лишь изучив взаимное понимание правил акторами, мы можем провести грань между неформальными поведенческими шаблонами и неформальными институтами. Во-вторых, к какому именно обществу относятся неформальные правила? В то время как область действия формального института обычно очерчивается законами или иными постановлениями, выявить сферу применения неформальных правил нередко гораздо труднее. Общество, на которое они распространяются, может представлять собой деревню, нацию, этническую или религиозную группу, какую-либо организацию — политическую партию, законодательный орган или госучреждение. В некоторых случаях это общество является политической элитой, границы которой нередко размыты. В-третьих, каким образом насаждаются неформальные правила? Если неформальное поведение носит обязательный характер, то нарушения должны влечь за собой внешние санкции. В отличие от механизмов выполнения формальных правил (полиция, суды), механизмы неформальных санкций зачастую незаметны, подспудны и даже противозаконны. Они могут варьироваться от враждебных реплик, сплетен, остракизма и прочих способов демонстрации социального неодобрения до внесудебного насилия.

Выявление совместных ожиданий и механизмов принуждения, которые обеспечивают жизнеспособность неформальных институтов, представля-

ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ВЫЯВЛЕНИЯ
НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ —
ПОИСК ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, В КОТО-
РЫХ АНАЛОГИЧНЫЕ ФОРМАЛЬ-
НЫЕ ПРАВИЛА ПРИВОДЯТ К ИНЫМ
ПОСЛЕДСТВИЯМ, А ЗАТЕМ ПРИ-
ПИСАТЬ ЭТО РАЗЛИЧИЕ РАБОТЕ
НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

9. Более углубленную дискуссию о проблеме выявления и измерения неформальных институтов см.: Brinks 2003b.

ет собой интересную задачу, в большинстве случаев требующую углубленного знакомства с обществом, в котором укоренены данные неформальные институты. Поэтому при анализе неформальных институтов, вероятно, никак не обойтись без интенсивных полевых исследований. В сущности, большинство исследований неформальных институтов принимают форму либо абстрактной теории ($N=0$), либо индуктивных ситуационных исследований ($N=1$). Ситуационный анализ способен обеспечить основу для сопоставления и создания теорий, однако более общая теория требует от исследователей применения и других методов.

Один из таких методов — кропотливое сопоставление небольшого числа примеров. Не лишаясь зависимости от контекста, характерного для ситуационных исследований, подобный анализ способствует выявлению шаблонов воздействия неформальных институтов, взаимодействия между формальными и неформальными институтами и эволюции неформальных институтов. Например, проведенное Кэтлин Коллинс сравнительное исследование трех государств Средней Азии позволило ей изучить взаимодействие между клановыми связями и формальными режимами различных типов. Аналогичным образом анализ законодательного поведения в пяти бразильских штатах, различающихся уровнем клиентелизма, дал Скотту Деспозато возможность выяснить, как клиентелизм влияет на функционирование законодательных органов с аналогичными формальными структурами.

Более крупномасштабные сопоставления также могут оказаться полезными при исследовании неформальных институтов. Обзорные исследования способствуют выявлению ожиданий акторов и их представлений о «настоящих» правилах игры. Здесь важно делать различие между обычными обзорами, которые выявляют ценности или отношения к конкретным институтам (например, Обзор мировых ценностей), и теми, которые направлены на поиск общественно разделяемых представлений по поводу тех сдержек, с которыми сталкиваются индивидуумы. Пример последнего — сделанный Сьюзен Стоукс анализ неформальных институтов подотчетности в Аргентине, где данные обзорного исследования были использованы для демонстрации того, что в некоторых частях страны существуют совместные ожидания граждан по поводу того, что бесчестные политики будут наказаны избирателями. Хотя обзорные исследования на основе ожиданий первоначально могут сводиться лишь к выявлению неформальных институтов, впоследствии их можно использовать для создания и проверки причинных связей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С тех пор, как Джеймс Марч и Джоан П. Олсен заявили, что «в политологии возник новый институционализм»¹⁰, исследования политических институтов значительно продвинулись вперед. Однако вследствие того, что литература по сравнительной политике в первую очередь посвящена формаль-

10. March and Olsen 1984, 734.

ным институтам, она рискует упустить многие из «настоящих» мотивов и сдержек, которые определяют политическое поведение. Действительно, анализ институтов, проведенный по модели рационального выбора, подвергался критике за «чрезмерное внимание к формальным правилам» и «недостаточное внимание к укоренившимся неформальным практикам и «институтам».

Мы попытались очертить рамки, позволяющие включить неформальные правила в основные направления институционального анализа. Отнюдь не опровергая уже имеющуюся литературу об институтах, мы стремимся к тому, чтобы расширить и углубить ее, имея целью уточнить и в конечном счете укрепить ее теоретическую основу. Нам представляется несколько направлений дальнейших исследований. Во-первых, мы должны сформулировать и проверить гипотезу о том, как неформальные правила влияют на последствия деятельности формальных институтов. Например, каким образом клиентелизм и сети патронажа модифицируют последствия избирательных и законодательных правил игры? В сравнительной политике вопрос о том, каким образом неформальные институты обеспечивают подпитку и укрепление формальных институтов — в противоположность их подрыву и искажению, — исследован достаточно слабо. Когда институты функционируют эффективно, мы нередко предполагаем, что поведение акторов определяется формальными правилами. Однако в некоторых случаях именно подспудные неформальные нормы в основном ответственны за мотивацию и сдерживание, которое мы приписываем формальным правилам.

Во-вторых, следует более пристально исследовать тему возникновения неформальных институтов, и в частности, механизмы создания и разглашения неформальных правил и знакомства с ними. Некоторые, по видимости, вековечные неформальные институты в реальности представляют собой относительно недавние вариации (или были созданы заново); этот факт делает вопрос происхождения еще более злободневным.

В-третьих, нам следует лучше понимать источники стабильности неформальных институтов и перемен в них. В данной статье не поднимался вопрос о кодификации неформальных правил. В некоторых обстоятельствах акторы из числа представителей государства предпочитают легализовать неформальные институты, которые считаются конкурирующими с формальными правилами либо подрывающими их. Правительства ряда латиноамериканских государств в 1990-е годы «конституционализировали» часть аспектов местного права (придав им конституционный статус) в попытке обеспечить соблюдение законов государства. Аналогичным образом в Аргентине, пытаясь поставить под какой-то контроль использование президентом Карлосом Менемом надконституционных указов, законодатели включили в Конституцию 1994 года статью о президентских указах. Необходимо больше узнать о том, что заставляет должностных лиц государства формализовать неформальные институты вместо того, чтобы бороться с ними.

Сравнительно-политические исследования неформальных институтов находятся еще на зачаточном этапе. Вполне вероятен успех на несколь-

ких направлениях, начиная от абстрактного формального моделирования и заканчивая этнографическими и обзорными исследованиями. Новыми идеями нас могут обеспечить самые разные дисциплины, включая антропологию, экономику, право, социологию и политическую психологию. Поэтому существенно создать широкую и плюралистическую повестку исследований, которая бы принесла плоды на стыке дисциплин, методов и регионов. Учитывая число территорий, на которых неформальные правила и организации имеют политическую значимость, важно, чтобы политологи серьезно отнеслись к реальным правилам игры, записаны ли они на пергаменте или нет.

Таблица 1. Типология неформальных институтов

Последствия	Эффективные формальные институты	Неэффективные формальные институты
Совпадающие	Дополняющие	Замещающие
Несовпадающие	Аккомодационные	Конкурентные

Таблица 2. Источники изменений в неформальных институтах

Источник изменений	Механизм изменений	Темп изменений	Примеры
Изменения в формальных институтах	Изменения в структуре формальных институтов	Нередко относительно быстрый	Изменения 1974 г. в правилах работы комитетов в Конгрессе США
Изменения в неформальных институтах	Изменение эффективности формальных институтов	Различный	Крушение системы мексиканских «concertaciones» с повышением авторитета судов; кампания «Чистые руки» и итальянская коррупция
Культурная эволюция	Изменение социетальных ценностей	Очень медленный	Размывание традиционных норм, основанных на родстве
Изменения в распределении власти и ресурсов	Новый раунд торгов	Нередко медленный, постепенный	Разрушение клиентелизма благодаря росту среднего класса
Обновление представлений и механизма координации	«Качели»	Быстрый	Отказ от бинтования ног в Китае

Перевод с английского Николая Эдельмана

БИБЛИОГРАФИЯ

- Brinks, Daniel. 2003a. Informal institutions and the rule of law: The judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics* 36 (1): 1–19.
- Brinks, Daniel. 2003b. Courts, norms, and laws: Competing rules and legal rights in Salvador, São Paulo, and Buenos Aires. Paper presented at the conference Informal Institutions and Politics in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, April 24–25.
- Ellickson, Robert C. 1991. *Order without law: How neighbors settle disputes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lauth, Hans-Joachim. 2000. Informal institutions and democracy. *Democratization* 7 (4): 21–50.
- March, James, and Johan Olsen. 1984. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78 (3): 734–49.
- Mershon, Carol A. 1994. Expectations and informal rules in coalition formation. *Comparative Political Studies* 27 (1): 40–79.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative democracy. *Journal of Democracy* 5 (1): 55–69.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. Another institutionalization: Latin America and elsewhere. Kellogg Institute Working Paper 222. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies.
- Tsai, Lily Lee. 2001. Substituting for the state? The logic of private efficiency in Chinese local governance. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 — September 2.