

Макарин Александр Викторович

доктор социологических наук,
профессор кафедры политических институтов
и прикладных политических исследований
Санкт-Петербургского государственного университета

**ФОРМАЛЬНЫЕ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ
В ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
СТРУКТУРАХ И ОБЩЕСТВЕ**

Аннотация:

Статья посвящена анализу понятий «формальный и неформальный институт», «патрон – клиент», «коррупция», основам, генезису и составляющим этих явлений. Функционирование институтов власти, в частности их разновидностей – политической и бюрократической властей, предполагает группу неформальных ценностей и норм, неформальную иерархию власти, неформальную борьбу за нее, коррупционные отношения.

Ключевые слова:

формальное и неформальное право (отношения), институт, патрон-клиентские отношения, коррупция, теневая деятельность.

Makarin Alexander Viktorovich

D.Phil. in Social Science, Professor,
Political Institutions
and Applied Political Studies Department,
St. Petersburg State University

**FORMAL AND INFORMAL
RELATIONSHIP IN THE POLITICAL
MANAGEMENT STRUCTURES
AND IN THE SOCIETY**

Summary:

This article analyzes the concepts of “formal and informal institution”, “patron-client”, “corruption”, the basis, genesis and components of these phenomena. Functioning of the government institutions, in particular, their varieties – political and bureaucratic authorities, supposes a group of informal values and norms, informal hierarchy of power, informal power struggles, corruption relations.

Keywords:

formal and informal law (relationship), institution, patron-client relationship, corruption, “shadow” activity.

В современном обществе, когда речь заходит о *правовых отношениях*, как правило, имеется в виду официальная правовая система, то есть система норм, которая разрабатывается, принимается, исполняется или управляется государством. В этом значении (узком смысле) право является *правительственным социальным контролем*. Используется и более широкий смысл права как *института подчинения человека власти правил (формальных и неформальных)* [1, с. 22–23].

Соотношение формального и неформального регулирования имеет ряд градаций. «Неформальные практики могут: вытеснять формальные правила, подменяя их; занимать пространство, свободное от формального регулирования; нарушать “не букву, но дух закона”, используя правовой документ как инструмент достижения неформальных договоренностей» [2, с. 38].

В нашем анализе институт включает в себя: 1) формальные и неформальные (родственные, дружеские, союзнические) виды связей, которые систематизируют и стандартизируют поведение людей; 2) носителей (субъектов, акторов) социальных отношений, ролей, статусов; 3) поступки или стереотипы поведения, которые характеризуют отдельного человека и в отличие от норм и правил, вследствие привычки как таковой не контролируются другими людьми; 4) предубеждения или народные взгляды (традиции, обычаи) [3, с. 34].

Поэтому следует выделить несколько групп значений, связанных с понятием «институт»: 1) обычаи и правила; 2) их описание; 3) созданные на основе обычаев и правил организации, роли, предприятия и иные структуры для осуществления деятельности; 4) описание созданных на основе обычаев и правил организаций [4, с. 114].

Известно, что неформальные отношения, которые дополняли формальное пространство СССР во время всеобщего «дефицита», стали основой для «нового дефицита» в 90-х гг. XX в. – отсутствия средств для существования большей части граждан, проживающих в нашей стране. Подобные объяснения действительны или справедливы, но отчасти [5, с. 45]. Ибо весьма сложным образованием является неформальная часть социальных и политических институтов. Они не остаются без движения, а изменяются и принимают новые формы. Помимо укрепления и расширения официальных процедур и правил действуют правила и неофициальные. Это взаимодействие приводит к изменениям в институтах.

Следствием связи множества факторов служат неформальные структуры, которые действуют внутри наряду с формальными отношениями. Неформальный элемент политико-бюрократических и иных институтов представляет собой, с одной стороны, связующее звено между непред-

виденными условиями функционирования и формальными принципами – принципами организационной деятельности, с другой – реакцию на формальные правила, процедуры и особые обстоятельства, не предусмотренные общими правилами, но требующие нестандартного подхода.

Неформальные отношения *публичной системы* не только сложное, но и противоречивое явление. В современном обществе не всегда можно заранее проследить, как в общественной жизни будут действовать нормы, представленные на «бумаге» (в конституциях, законах, постановлениях или распоряжениях). В реальности вполне и нередко может устраивать как общество, так и властные органы (полностью или частично) наличие определенного правового пространства – между формой и содержанием, теорией и практикой.

«Трансформация социалистической системы на территории бывшего СССР и в странах Центральной и Восточной Европы, возврат этих стран на капиталистический путь развития выявили, наряду с развитием политической демократии, новые формы бюрократизации, не имевшие аналогов в прошлом и породившие новый феномен, который был назван современными учеными "бюрократическая антиполитика"» [6, с. 16].

Антиполитика российской бюрократии в значительной степени порождает коррупцию. Сам термин «коррупция» описывает сложное и неоднозначное понятие, которое развивается во времени, имеет исторический характер и существенно зависит от этнических, религиозных и правовых традиций той или иной страны.

Понятие «коррупция» происходит от латинского *corruptio*, что означает подкуп (*порча, разложение, соращение*). В русском языке это явление многообразно описывают терминологически как *мздоимство, откат, распил*, как нарушение установленных норм, правил, процедур, регламентов и других положений, совершенных людьми в личных или корпоративных интересах [7, с. 34].

В политической истории России формами коррупции были мздоимство – получение сверх казенного жалованья вознаграждения за исполнение прямых служебных обязанностей или лихоимство – вымогательство благ, вознаграждений за выполнение или невыполнение служебных обязанностей [8, с. 63].

Названные формы проявлений коррупции в современной России сохранились и дополнились новыми. Под коррупцией в социологическом смысле понимается использование неформальных связей и отношений в решении политических, государственных и муниципальных задач в личных или корпоративных интересах. Процедуры решения нередко связываются с фаворитизмом и клиентелизмом, особенно в области кадровых вопросов и последующего содействия получившим таким образом свои назначения должностным лицам [9, с. 46].

В современном мире коррупция стала одной из острых проблем человечества, порожденной несовершенствами государственного аппарата, законодательства, социального устройства, деформацией морально-этических и нравственных устоев отдельных представителей власти и общества [10, с. 298].

Коррупция – это «специфический элемент дезорганизации общественно-экономических отношений. По форме организации коррупция может быть организованная (формальными или неформальными лидерами) и неорганизованная (инициируемая). По числу участников коррупция может включать как два субъекта-участника (коррупционер и объект коррупционных посягательств), так и более расширенное число участников» [11, с. 202].

Коррупция затрагивает все сферы социальной жизни, но в первую очередь отражается в структурах государственного управления и имеет экономическую природу. Поэтому выделяются следующие виды коррупции. «Бытовая коррупция представляет собой несистематизированный набор коррупционных платежей, совершаемых гражданами и связанных с преодолением административных барьеров. Административная коррупция – нелегальное отношение между экономическим агентом (фирмой) и чиновником, позволяющее избирательно влиять на правоприменительные практики в отношении фирмы... Политическая коррупция – перераспределение ресурсов с целью получения политической выгоды и возможность менять правила игры. Каждый из видов коррупции может проявляться нерегулярно, но в ситуации высокой неопределенности возникает четвертый, системный вид, объединяющий в себе предыдущие и подразумевающий наличие самовоспроизводства» [12, с. 79].

Коррупция стала системной проблемой государственного управления в России, поскольку в значительной степени препятствует решению стратегически важных государственных вопросов, разработке реальных проектов, реализации принятых решений с помощью единообразных норм для всех граждан или субъектов экономической деятельности. Отечественная бюрократия заинтересована в собственном благополучии, достигаемом за счет распоряжения единым капиталом государственной власти и вымогательством ренты. «В такой ситуации становится практически невозможной реализация нормативного государственного управления, что следует считать важнейшим признаком коррупции в нем. В общественном сознании такое положение бюрократии

в государстве и обществе, как показывают многие социологические исследования, воспринимается как нарушение социальной справедливости» [13, с. 72].

При этом то обстоятельство, что бюрократия может по своему усмотрению изменять доступ к институциональным благам, не лишает просителя возможности манипулировать чиновником. Их отношения не следует сводить к простому проявлению «диктатуры бюрократии». Для обеих сторон характерна ситуация «неясности», выгодная им, ибо в ней проще торговаться о степени строгости распоряжений и предписаний [14, с. 48].

Дж. Скотт считал, опираясь на исследования в Юго-Восточной Азии, что структура и динамика политического процесса в странах третьего мира подчиняются законам, которые диктуют неформальные группировки, ориентированные на своих лидеров, клики, фракции и кланы. Взаимодействия внутри них, в свою очередь, подчинены связи «патрон – клиент». В определении Скотта, клиентелизм – это отношения обмена между индивидами, играющими разные социальные роли: влияние, защита и материальные ресурсы патрона – человека высокого социально-экономического статуса – обмениваются на поддержку и помощь, включая личную службу, клиента. Данные отношения являются асимметричными, однако взаимовыгодными и поэтому предельно устойчивыми.

Поэтому патрон-клиентские связи следует определить в виде устойчивой системы отношений субъектов, обладающих дифференцированной ресурсной обеспеченностью в результате принадлежности разным уровням объединяющей их иерархии. Патрон опекает клиента за счет находящихся в его распоряжении ресурсов, собирая ответную «дань» в форме благодарности за опеку [15, с. 128].

Под клиентелизмом можно понимать социальное явление, характеризующееся формированием доминирования, господства и подчинения, зависимости и независимости по принципу патрон-клиентских отношений. В них одна из сторон – патрон – считается покровительствующей стороной, а вторая – клиент – покровительствуемой. Статус участников данных связей ситуативен и изменчив: клиенты и патроны взаимозависимы, в некоторых случаях первый имеет возможность вынудить второго действовать в своих интересах [16, с. 72].

В качестве модели ответа на вопрос, какой подход лучше объясняет специфику российской экономики, российские исследователи Ю.В. Латов и Т.А. Нестик предлагают выбор между «десоттианским» и «мюрдалистским». Первый основан на правовом детерминизме (Э. де Сото и др.). Второй – на культурологическом объяснении теневой деятельности (Г. Мюрдаль и др.). «Десоттианство», считают авторы, указывает на непосредственные причины. Если мы убеждены, что теневая деятельность порождена «плохими законами», то и борьба с ней будет преимущественно инструментальной. Следует заменить неэффективные законы на более продуктивные предписания. В то время как «мюрдализм» обращается к глубоким корням этого явления. Если теневые отношения не только базируются на законах, прописанных на бумаге, а воспроизводятся культурной традицией, опирающейся на устойчивые черты национальной культуры, то и результат преобразований возможен в далекой перспективе. Ибо «неэффективные» законы возникают и устойчиво сохраняются там и тогда, где и когда немногие собираются им следовать [17, с. 37–45].

Формальные экономические отношения замещают или теневая экономика, или коррупционные связи. Последние обладают способностью в максимально сжатые сроки реагировать на изменения макросреды. Это придает им большую устойчивость и возможность нейтрализовать негативные воздействия на хозяйственную деятельность нормативных ограничений. Несмотря на подобные компенсационные функции, коррупция наносит значительный вред развитию национальной экономики и обществу в целом. «Во-первых, предметом коррупционных сделок являются не только способы преодоления ограничений, но и возможности осуществлять прямо запрещенную законом деятельность, получать доступ к ресурсам и распоряжению ими в соответствии с частным интересом. Во-вторых, коррупция способствует закреплению неформального поведения в рамках сложившейся институциональной среды, что существенным образом затрудняет ее модернизацию. В-третьих, распространяется деструктивная идеология нейтрального отношения к нарушению закона, что является свидетельством моральной деградации общества, субъекты которого теряют доверие к формальному праву» [18, с. 23].

Вместе с тем в политической культуре России выше ценится обеспечение целесообразности, нежели следование нормам закона. Публичность и равноправие всех сторон при принятии политических решений не являются значимой ценностью в нашей стране. «Поэтому доминируют неформальные отношения, которые во многих случаях могут оцениваться как коррупционные. Эти договоренности исходят из целесообразности для субъектов политики, они ставятся выше норм законов, но и нарушаются чаще. Для осуществления эффективной деятельности в политике приходится постоянно искать индивидуальные решения за счет социальных связей, клиенте-

лизма, подкупа и т. п. Ведение политической деятельности строго по закону вообще не рассматривается ее субъектами как возможность в современных российских условиях. Поэтому для российской политической культуры характерен индивидуализм, который в публичном дискурсе постоянно скрывается за коллективными решениями и декларациями о традиционной ценности коллективизма и социальной солидарности в российском обществе» [19, с. 71].

Главное, что снижение уровня коррупции является не только социально-экономической важной задачей, но и политической, от успешной реализации которой зависит стабильность выбранного курса развития России. Вместе с тем устранение причин коррупции в условиях, когда она носит системный характер и служит одной из основ нынешнего положения элитных групп, представляется трудно реализуемыми [20, с. 103].

Проблема состоит в том, что в 2000-е гг. государство реанимировалось, преступники потеряли позиции в экономике. Однако «победило бандитов не государство как машина деперсонифицированного поддержания формальных институтов, а его представители, распорядившиеся административными и силовыми ресурсами государства в личных целях, что позволило им стать силовыми предпринимателями, превосходящими бандитов в эффективности решения проблем бизнеса. Новые силовые предприниматели, как прежние бандиты, обеспечивают работу неформальных институтов регулирования экономики. Но если бандиты восполняли вакуум формальных институтов, то их "сменщики" формируют неформальные институты, опираясь на мощный аппарат принуждения и разветвленную сеть формальных законов, вольность интерпретации и селективность применения которых составляют специфику силового ресурса этой группы» [21, с. 26]. Подходы к противодействию коррупции состоят в создании «условий, когда следование нормам закона и общественной морали будет наиболее выгодным» для большинства россиян [22, с. 65].

Ссылки:

1. См.: Фридмен Л. Введение в американское право / пер. с англ. под ред. М. Калантаровой. М., 1993. 286 с.
2. Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: понятие, история изучения, исследовательские подходы // Социологические исследования. 2012. № 2. С. 31–39.
3. См.: Макарин А.В. Формальные и неформальные отношения в политико-управленческих структурах современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Политология. Культурология. Право. Международные отношения. 2008. Вып. 4. С. 33–42.
4. См.: Ильин М.В. Сложный пирог политики: порядки, режимы и практики // Полис. 2014. № 3. С. 111–138.
5. См.: Дезер М. «Неформальные отношения»: как с ними быть? // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2003. № 1 (67). С. 45–52.
6. Гуторов В.А. К вопросу об эволюции веберовской концепции социализма в политическом и научном дискурсах XX в. // Политэкс. 2012. Т. 8, № 1. С. 5–17.
7. См.: Зарандия Д.А. К вопросу о содержании понятия политической коррупции // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2011. № 6. С. 34–36.
8. См.: Макарин А.В. Власть бюрократии. СПб., 2001. 242 с.
9. См.: Римский В.Л. Системность российской коррупции и возможности противодействия ей // Следователь. 2009. № 2. С. 42–49.
10. См.: Цинцадзе Н.С. Коррупция как деструктивный фактор и элемент частноправовых отношений в Российской Федерации: условия, причины, формы проявления и законодательная основа противодействия // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 3 (119). С. 298–304.
11. Меликова Л.М. Методологические аспекты исследования экономической категории «коррупция»: формы проявления // Новые технологии. 2012. № 1. С. 200–204.
12. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. 2015. № 2. С. 78–96.
13. Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Полития. Анализ. Хроника. Прогноз. 2007. № 1 (44). С. 65–84.
14. См.: Дезер М. Указ. соч. С. 48.
15. См.: Ковалев Е. Взаимосвязи типа «патрон – клиент» в российской экономике // Неформальная экономика: Россия и мир / под ред. Т. Шанина. М., 1999. С. 125–137.
16. См.: Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм ... С. 72.
17. См.: Латов Ю.В., Нестик Т.А. «Плохие» законы или культурные традиции? // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 35–47.
18. Некрасов В.Н., Головкин М.В. Современные методологические проблемы разработки антикоррупционной политики // Экономические науки. 2009. № 9 (58). С. 22–26.
19. Римский В.Л. Коррупционные изменения в российской политической культуре // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. 2008. Вып. 3, ч. 2. С. 68–73.
20. См.: Фан И.Б. Политико-психологические аспекты воспроизводства коррупции // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. Т. 14, № 4. С. 91–106.
21. Барсукова С.Ю. Государство и бандиты: драма с прологом и эпилогом // Общественные науки и современность. 2013. № 1. С. 16–26.
22. Мартыянов В.С. Хроническая болезнь человечества // Вестник Московского антикоррупционного комитета. 2012. № 2. С. 64–72.

References:

1. See: Friedman, L 1993, *Introduction to American Law*, Moscow, 286 p.

2. Barsukov, SY 2012, 'The informal economy: concept, history of study, research approaches', *Sociological researches*, no. 2, p. 31-39.
3. See: Makarin, AV 2008, 'Formal and informal relations in the political and administrative structures of modern Russia', *Herald of St. Petersburg University. Episode 6: Philosophy. Political science. Cultural Studies. Law. International relationships*, vol. 4, p. 33-42.
4. See: Ilyin, MV 2014, 'Complex Pie policy: orders, regimes and practices', *Polis*, no. 3, p. 111-138.
5. See: Deser, M 2003, "'Informal relations": how to be with them?', *Herald Opinion: Data. Analysis. Discussion*, no. 1 (67), p. 45-52.
6. Gutorov, VA 2012, 'Evolution of Weber's concept of socialism in the political and scientific discourses of the twentieth century', *Politeks*, vol. 8, no. 1, p. 5-17.
7. See: Zarandia, DA 2011, 'To a question about the content of the concept of political corruption', *News of higher educational institutions. North Caucasus region. Series: Social Sciences*, no. 6, p. 34-36.
8. See: Makarin, AV 2001, *The power of the bureaucracy*, St. Petersburg, 242 p.
9. See: Rimskiy, VL 2009, 'Systematic corruption in Russia and possibilities for confronting it', *Investigator*, no. 2, p. 42-49.
10. See: Tsintsadze, NS 2013, 'Corruption as a destructive factor and an element of private relations in the Russian Federation: the conditions, causes, forms and legal framework to counter', *Bulletin of the University of Tambov. Series: Humanities*, no. 3 (119), p. 298-304.
11. Melikova, LM 2012, 'Methodological aspects of research of economic category "corruption"', *New forms of technology*, no. 1, p. 200-204.
12. Vasilyev, VM & Vorobiev, AN 2015, 'Corruption markets', *Polis*, no. 2, p. 78-96.
13. Rimskiy, VL 2007, 'The bureaucracy, clientelism and corruption in Russia', *Watered. Analysis. Chronicle. Forecast*, no. 1 (44), p. 65-84.
14. See: Deser, M 2003, "'Informal relations": how to be with them?', *Herald Opinion: Data. Analysis. Discussion*, no. 1 (67), p. 48.
15. See: Kovalev, E 1999, 'Relationship of the "patron - client" of the Russian economy', *Informal Economy: Russia and the world*, Moscow, p. 125-137.
16. See: Rimskiy, VL 2007, 'The bureaucracy, clientelism and corruption in Russia', *Watered. Analysis. Chronicle. Forecast*, no. 1 (44), p. 72.
17. See: Latov, YV & Nestik, TA 2002, 'The "bad" laws or cultural traditions?', *Social studies and the present*, no. 5, p. 35-47.
18. Nekrasov, V & Golovko, M 2009, 'Modern methodological problems of the development of anti-corruption policy', *Economics*, no. 9 (58), p. 22-26.
19. Rimskiy, VL 2008, 'Corruption change in Russian political culture', *Russia: Trends and Prospects. Yearbook*, vol. 3, part 2, p. 68-73.
20. See: Fan, IB 2014, 'The political and psychological aspects of the reproduction of corruption', *Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, vol. 14, no. 4, p. 91-106.
21. Barsukov, SY 2013, 'State and bandits: a drama with a prologue and epilogue', *Social studies and the present*, no. 1, p. 16-26.
22. Martianov, VS 2012, 'Chronic disease of mankind', *Bulletin of the Moscow Anti-Corruption Committee*, no. 2, p. 64-72.