Для цитирования: Зырянов С. Г., Лукин А. Н. Роль формальных и неформальных институтов в развитии гражданского общества // Социум и власть. 2020. № 2 (82). С. 7—18. DOI: 10.22394/1996-0522-2020-2-7-18.

DOI: 10.22394/1996-0522-2020-2-7-18

УДК 1.091; 316.3

РОЛЬ ФОРМАЛЬНЫХ И НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Зырянов Сергей Григорьевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, директор, доктор политических наук, профессор.
Российская Федерация, 454077, г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26.
E-mail: director@chel.ranepa.ru

Лукин Анатолий Николаевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, кандидат культурологии, доцент.
Российская Федерация, 454077, г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26.
E-mail: anlukin@mail.ru

Аннотация
В наши дни не прекращаются научные дискуссии по поводу специфики и перспектив формирования гражданского общества в России. Институциональный подход позволяет взглянуть на эту проблему сквозь призму существующих в обществе формальных и неформальных институтов. Нельзя сосредотачивать внимание исследователей и практиков только на нормах права, официальных предписаниях и распоряжениях, задающих рамки взаимодействия власти и граждан, продвижения частных инициатив, реализации прав и свобод населения. Если они не соответствуют сложившимся нормам, стереотипам, образам мышления и действий, то самые полезные, на первый взгляд, инновации в политической и социальной сфере могут не приживаться. Это не означает тем не менее, что неформальные институты остаются неизменными при любых обстоятельствах. Они тоже эволюционируют. На этот процесс можно целенаправленно воздействовать, пытаться управлять им. Это важно понимать всем акторам, принимающим участие в судьбе гражданского общества в современной России.

Ключевые понятия:
гражданское общество,
государство,
формальные институты,
неформальные институты.

Введение

Институциональный подход находит всё более широкое применение в исследованиях самых разных объектов социальной действительности и уже давно доказал свою эффективность. Он продуктивно используется философами, историками, политологами, социологами, культурологами и экономистами. В рамках этого подхода в качестве института как объекта научного исследования могут выступать: 1) формальные и неформальные правила и нормы; 2) устоявшиеся образцы поведения, социальные стереотипы, неписаные правила взаимоотношений людей; 3) ментальные образы и представления.

Среди основоположников институционального подхода можно отметить интересные работы Д. Норта, Т. Веблена, У. Митчела, У. Гамильтона и др. Они указывали на то, что институты делают поведение людей шаблонным, предсказуемым для социального окружения, что весьма важно для осуществления совместной человеческой деятельности [19]. Как отмечал лауреат Нобелевской премии по экономике Дуглас Норт, для обеспечения внедрения инноваций в какой-либо сфере жизни общества нужно обеспечить соответствующие изменения институциональной системы. Иначе велики риски не получить ожидаемых эффектов. Для этого необходимо обладать исчерпывающей объективной информацией о наличествующих в социуме формальных и неформальных институтах. Институты, по мнению Д. Норта, — это разработанные людьми формальные (законы, конституции) и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения, правила повседневных практик) ограничения, а также факторы принуждения, структурирующие их взаимодействие [15]. Социальные группы, организации и индивиды подобны игрокам, участвующим в игре по правилам, которые как раз и заданы институтами. Правила, конечно, тоже меняются, но не так уж часто, и крайне редко это происходит одномоментно. Кроме того, не умея управлять институциональными изменениями, провоцируя их необдуманно и неуклюже, можно не просто не получить ожидаемых результатов, но даже вызвать деструктивные процессы в обществе. Провал попытки реализации в Советском Союзе проекта социально-экономических изменений под названием «Перестройка» и его катастрофические для страны последствия — тому наглядное подтверждение.

Классический вариант институционального подхода ориентирован на изучение политических организаций и формально-юридических норм в качестве институтов, регулирующих в социуме взаимоотношения между индивидами и социальными группами. В фокусе его внимания находятся также социальные нормы, продуцируемые социальными системами и формирующие модели поведения личности в социуме. В трудах представителей появившегося позже неоинституционализма институты выступают как совокупность норм и правил, генерируемых людьми в процессе интеракций, часто насаждаемых теми социальными акторами, которые являются обладателями значительного социального капитала, в том числе символического, приводящих в порядок взаимоотношения людей [16]. В нормальном состоянии социума институты препятствуют процессам хаотизации, увеличивая уровень порядка в обществе. Однако при определённых обстоятельствах они могут тормозить необходимые позитивные для социума перемены. Для его устойчивого функционирования в нём должны сочетаться как традиционные, так и инновационные институты. При проведении реформ должны предусматриваться и осуществляться институциональные изменения. Однако если формальные правила можно поменять быстро, то неформальные институты могут быть весьма устойчивыми. А те из них, которые укоренены в ментальном слое культуры или даже сакрализированы, могут сохранятся даже вопреки стремлению реформаторов их разрушить и заменить. Более того, покушение на глубинный пласт неформальных правил может привести к возникновению раскола общества. Примером тому могут служить религиозные реформы (например, европейская средневековая Реформация, отколовшая от католицизма протестантов), а также все известные нам революции нового времени.

Институты обусловливают характер взаимоотношений людей, создают матрицу повседневной жизни, повышают уровень определённости, формируют спектр социальных возможностей, имеющихся у каждого человека. Особый интерес исследователей вызывают субъекты, оберегающие или, напротив, реформирующие институты, а также характер и последствия институциональных изменений. Социальные процессы, согласно этому подходу, в значительной степени причинно обусловлены социальной памятью. Выбор вектора социальных изменений всегда связан с учётом влияния прошлой траектории развития. Одни и те же преобразования, проводимые в обществах,

существенно отличающихся своими неформальными институтами, приводят к принципиально разным результатам. На важность баланса инерционных и инновационных факторов в теории развития в частности указывает Б. В. Корнейчук [11].

В социуме постоянно происходит воспроизводство исторически сложившейся в нём институциональной системы с постепенными изменениями в ней. Институты глубинного уровня (ментальные нормы и ценности) отличаются высокой устойчивостью. Гораздо более высокая динамика присуща институтам поверхностного уровня. В неоинституционализме принято считать, что есть гетерономные общества, для которых характерна сакрализация институтов глубинного уровня, и автономные общества, в которых роль творца норм, правил и образцов поведения приписывается человеку. Поэтому изменчивость институтов автономного общества гораздо выше чем в гетерономном [10]. Западные демократии принято относить к автономному типу общества. Впрочем, и в них всё ещё можно встретить элементы сакрального пласта культуры, который хоть и сокращается, как шагреневая кожа, но всё же в некоторой степени влияет на функционирующие институты. Например, конституционная монархия как форма правления в Великобритании — это не просто рудимент прошлого или дань традиции, она играет важную роль в институциональной системе британского общества.

При исследовании процесса институализации гражданского общества в России необходимо учитывать как влияние принимаемых властью законов и устанавливаемых официальных предписаний, так и множество неформальных правил, норм и стереотипов, наличествующих в данном социуме, которые, в свою очередь, могут быть локальными или универсальными. Нужно отдавать себе отчёт и в том, что теоретическая модель гражданского общества может существенно отличаться от того, что возникает в конкретном социуме с его разветвлённой системой неформальных институтов. Как отмечают некоторые эксперты, есть определённый набор характеристик модели «идеального» гражданского общества, присущей западным демократическим странам, который при наложении её на культурно-историческую специфику других социумов обнаруживает, во-первых, многообразие форм гражданских отношений [2], во-вторых, фиксирует существенные отличия в его характеристиках. Это во многом объясняет отсутствие в мире общепризнанного концепта гражданского общества. Отсюда и непрекращающиеся в научной среде споры по поводу того, должна ли Россия ориентироваться на западную модель развития гражданского общества либо нужно искать свой особый путь, сочетающий как зарубежный опыт, так и специфику культуры и истории российского общества [7].

Гражданское общество не только формируется под воздействием сложившихся в социуме формальных и неформальных институтов. Однажды возникнув, оно начинает активно генерировать собственные неформальные институты. Кроме того, оно, оказывая фактом своей деятельности влияние на правящую элиту, в определённой степени влияет и на эволюцию формальных институтов.

Будучи важным элементом социума, гражданское общество, на наш взгляд, не может рассматриваться как некая однородная его подсистема из-за того, что разные структуры, акторы гражданского общества в процессе своей деятельности реализуют несовпадающие друг с другом частные групповые интересы, которые постоянно вступают между собой в отношения конфликта интересов, а порой и антагонизма. Довольно часто исследователями, пусть неосознанно, рисуется благостная картина гражданского общества, выступающего за всё хорошее. На самом деле в отношения между акторами гражданского общества могут быть остро конфликтными и агрессивными, а регулирует эту стихию конфликтов, выступая арбитром, государство с помощью норм права.

В российском обществе, например, есть некоммерческие организации, находящиеся в жёсткой оппозиции к нынешней власти, в то время как значительная часть НКО активно сотрудничает с правящей элитой. Тем не менее сам факт наличия в нашей стране сложного по своей структуре гражданского общества открывает возможность членам российского социума влиять на эволюцию институциональной системы общества.

1. Гражданское общество как генератор правил и норм

Каждый системно мыслящий исследователь отдаёт себе отчёт в том, что любой элемент социальной системы выполняет в ней определённую функцию. Общепринято, что гражданское общество возникает в процессе самоорганизации людей для защиты их частных интересов. Институциональный подход позволяет выявить у гражданского общества функцию генерирования неформальных правил и норм, регулирующих

поведение людей внутри структур гражданского общества, их отношение как к органам государственной власти, так и друг к другу, а также к событиям политической, экономической, духовной и социальной жизни. Как отмечает последовательный сторонник применения в ходе научного анализа институционального подхода в экономике А. А. Азуан, главная функция гражданского общества — это установление взаимных прав, т. е. определение того, какие права должны быть приняты и как этими правами обмениваться [1]. Когда государство занимается этим самостоятельно, оно часто вынуждено использовать принуждение для навязывания другим элементам социума своей воли. Однако издержки применения принуждения в современном мире слишком высоки. Это делает невозможным или, по крайней мере, неэффективным самодеятельность государства в этой области. В качестве примера можно вспомнить процесс внедрения в деловую практику России в 2015 г. системы контроля «Платон» для взимания платы с водителей грузовиков в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам. Социальные протесты по поводу этого решения заставили власть приостановить запуск системы «Платон», а потом существенным образом её переформатировать. При этом были весьма велики имиджевые потери ряда ответственных правительственных чиновников. Таким образом, обращение к гражданскому экспертному сообществу, обсуждение проектов законов или других резонансных для граждан решений — это не акт доброй воли со стороны структур власти, а, скорее, свидетельство её благоразумия. Нам представляется, что приведённый пример весьма очевидно показывает влияние гражданского общества не только на неформальные институты, но и на формальные. Не случайно многие резонансные законы в наши дни заранее выносятся на общественное обсуждение и принимаются только после внесения в них предложенных гражданским обществом изменений. Возможности правящей политической элиты устанавливать свои правила игры по-прежнему велики, но они постоянно оспариваются гражданским обществом, что в перспективе может привести их (возможности) к уменьшению. Это повсеместный устойчивый тренд развития демократии в мире.

По мнению британского эксперта Р. Коуза [9], с которым солидарен А. Азуан, у государства нет ничего такого, что оно во все времена производило монопольно [1]. Даже армии в наше время бывают частными. Появление криптовалюты, рост числа частных охранных предприятий, развитие аутсорсинга, социальных сетей и новых медиа в Интернете и т. п. свидетельствуют о том, что всё меньше остаётся такого продукта, который создавался бы исключительно государственными структурами. Такая же картина наблюдается в социальной сфере. Благотворительные фонды, волонтёрское движение, НКО, занимающиеся проблемами экологии, защиты животных и т. д. порой замещают государственное участие в чувствительных областях жизни общества и граждан. Поэтому возрастает роль бизнеса и гражданского общества в развитии неформальных институтов. Сейчас о новых правилах можно договориться в сети Интернет и там же размещать отчёты и другую информацию о своей деятельности. Возникает феномен, который в Европе получил название Main Stream. Отдельные граждане вынуждены принимать общественные установки в силу своего желания быть принятыми в то или иное сообщество. Правящая элита в современном мире уже не имеет возможности всегда и во всём тотально контролировать процесс управления социумом посредством вырабатываемых ею формальных правил. Конечно, здесь не обойтись без исключений, одним из которых, например, является Северная Корея. В большинстве же экономически развитых и развивающихся стран формируется широкий слой граждан, мыслящих и поступающих в соответствии с правилами, устанавливаемыми ими же в рамках самоорганизующихся сообществ.

В современной России пусть медленно, но неуклонно возрастает роль как частных бизнес-структур, так и структур гражданского общества в развитии прежде всего неформальных институтов. Кстати, они не всегда носят позитивный характер. Например, коррупция в бизнесе — это негативное явление, но она помогает уменьшать транзакционные издержки коммерческих организаций в обход существующих норм права.

Конечно, государство по-прежнему играет ключевую роль в формировании институтов. Но всегда ли оно выражает при этом общественные интересы? В последние годы в социальной философии, политологии, социологии и других общественных науках государство принято рассматривать не просто как важнейший социальный институт, а как актора, играющего самую заметную роль в социуме. Да и на обыденном уровне часто употребляемые выражения «диалог государства и гражданского обще-

ства», «воля государства», «государственные гарантии» «государственные интересы», «меры, принимаемые государством» и т. п. только укрепляют нас в понимании государства как самого влиятельного субъекта социальных отношений. Однако, на наш взгляд, здесь мы имеем дело в значительной степени с гипостазированием государства. Гипостазировать — значит относить как к абсолютной или независимой реальности то, что является лишь процессом, акциденцией или абстракцией [8, с. 125]. Конечно, гипостазирование государства часто удобно для исследователей тем, что упрощает анализ и без того запутанных взаимодействий в социуме. Однако такое упрощение оборачивается тем, что социальная ответственность с реальных акторов социальных отношений перекладывается на абстрактное государство, которое, по нашему убеждению, априори не обладает качествами субъекта, а выступает лишь как инструмент, используемый правящей элитой для достижения выдвигаемых и реализуемых ею целей. Собственно, такая точка зрения в истории человеческой мысли, да и в наши дни, высказывалась неоднократно. Многие социальные философы, среди которых К. Маркс и его последователи Н. Я. Данилевский, О. Шпенглер, П. Сорокин, А. Тойнби и др. возлагали всю полноту ответственности за будущее социальной системы на правящую элиту, которая может лишь использовать государство для ответа на внешние и внутренние вызовы. Когда в демократической стране после выборов к власти приходит оппозиция, то происходит «передача государства» от уходящей с политического Олимпа части элиты к победителям — другой части элиты. Как метко заметил М. Вебер, бюрократия в правовом демократическом государстве должна одинаково эффективно служить «любому хозяину» [4]. Хозяином же бюрократии становится правящая элита, приходящая к власти в результате демократических процедур.

Если понимать государство лишь как инструмент, находящийся в распоряжении правящей элиты, то становится понятным угроза «отчуждения власти». Этот феномен подробно рассмотрен К. Марксом [12]. Следствием этого может быть превращение государства в доминирующую силу, противостоящую гражданам и отнимающую у них качества субъекта, превращая их исключительно в объект социальных действий. Точнее, правящая элита, использующая подобную практику, применяет институты государства для разрушения неформальных институтов или подчинения их институтам формальным. Зрелое гражданское общество — это важнейший фактор, противостоящий подобной угрозе. Правящая элита заинтересована «приручить», а точнее, подчинить себе гражданское общество, поэтому может принимать участие в создании некоторых его структур в надежде на их последовательную сервильность по отношению к власти [6]. Подобную практику довольно детально рассмотрел В. Д. Бедерсон. Он описал примеры, когда автократии не подавляют гражданские ассоциации до полного их уничтожения, а часто даже оказывают им финансовую помощь для развития их деятельности. Всё это делается для того, чтобы они сотрудничали с государством и поддерживали его [3]. Это даёт основание ряду экспертов считать самоорганизацию атрибутивным признаком гражданского общества, а организованные государством различные общественные советы рассматривать как фантомы гражданского общества или, по выражению Маркса, превращённую форму их существования [13].

Конечно, бывают обстоятельства, когда регулирующая функция неформальных институтов снижается для того, чтобы повысить уровень сплочённости социума и организованно ответить на возникшие серьёзные вызовы обществу. Самый свежий тому пример — противостояние пандемии, связанной с распространением вируса COVID-19, несущего смертельную опасность людям. В таких условиях власть получает понимание и поддержку (пусть не всеобщую, но решающую) у населения, согласного на какое-то время отказаться от привычного образа жизни. Здесь регулирующая функция формальных институтов, напротив, существенно возрастает. Условия мобилизации общества всегда предполагают усиление роли формальных институтов и, соответственно, ослабление роли неформальных институтов. Тем не менее не следует считать, что неформальные институты в этой ситуации совсем исчезают. Так как формальные институты ни при каких обстоятельствах не смогут тотально контролировать все сферы жизни общества, то неформальные связи и отношения не могут исчезнуть вовсе. Просто сфера их проявления локализуется. Так, в условиях упомянутой нами ситуации пандемии гражданское общество явило пример проявления высоких нравственных качеств россиян через развитие массового волонтёрского движения. Это движение, впрочем, связано с глубокими традициями проявления милосердия во времена тяжёлых для

российского общества испытаний. Много общего у современных волонтёров движения «Мы вместе» с традициями благотворительных организаций, таких как «Марфо-Мариинская обитель милосердия». Поэтому мы здесь имеем дело не с принципиально новым институтом гражданского общества, а, скорее, с опредмечиванием в новых условиях исторически сформировавшихся ментальных ценностей российского общества.

Когда общество развивается стабильно, то в условиях правового государства и развитой демократии роль неформальных институтов многократно возрастает. Гражданское общество включается в решение вопросов, затрагивающих интересы широких слоёв населения. В этом случае на правящую элиту оказывается давление со стороны активной части населения, которое может быть оформлено по-разному — от масштабных дискуссий на различных площадках до нарастания протестного движения. В этих условиях правящей элите выгоднее вступить в конструктивный диалог и согласиться на установление правил и норм, предоставляющих гражданам больше прав и свобод. Но для того, чтобы свобода не переросла во вседозволенность и анархию, гражданское общество продуцирует неформальные институты, не считаясь с которыми, человек рискует столкнуться с санкциями в отношении себя — в первую очередь с общественным моральным осуждением.

2. Неформальные институты как механизм преодоления негативных внешних эффектов деятельности государственных структур и бизнеса

Мы живём в мире, где всё взаимосвязано. Последствия деятельности человека многоаспектны. Например, бизнес, стремясь к получению прибыли, производит товары и услуги, но в то же время порой осознанно причиняет вред окружающей среде. И этот негативный внешний эффект предпринимательской деятельности противоречит потребности людей жить в благоприятных экологических условиях. Следовательно, нужно выработать механизм решения (или как минимум сглаживания) таких противоречий и подобных негативных последствий.

Другой известный россиянам конкретный пример подобного рода связан с попыткой муниципальной власти Екатеринбурга удовлетворить религиозные потребности части жителей города, для чего было выдано разрешение на строительство кафедрального православного собора в центральной части мегаполиса. При этом появился негативный внешний эффект: эта идея не была принята многими екатеринбуржцами, рассматривающими место потенциальной строительной площадки как традиционную зону своего отдыха. Возникший на этой почве конфликт приобрёл острый публичный характер и активно обсуждался во всех российских СМИ, т. е. вошёл в федеральную повестку дня.

Гражданское общество призвано разрешать подобные противоречия посредством продуцирования неформальных институтов. В том же Екатеринбурге описанный нами конфликт был разрешён путём привлечения экспертного сообщества, проведения серии общественных слушаний, в ходе которых было выработано компромиссное решение. Оно было принято окончательно только после проведения социологического опроса жителей города. Любимый многими горожанами сквер около драмтеатра останется нетронутым, а для строительства собора предложили на выбор другое подходящее ему место. Так формируются неформальные институты, которые в следующий раз помогут эффективно и менее болезненно находить выход из подобной ситуации. Государственные структуры в своей деятельности не могут учитывать все многообразные частные интересы граждан, поэтому они не в состоянии самостоятельно выработать идеальный механизм решения подобных проблем.

Таким образом, гражданское общество помогает находить согласие в социуме при решении вопросов с негативными внешними политическими и социальными эффектами. На эту его особенность одним из первых в нашей стране указал А. А. Азуан [1]. Однако гражданское общество вряд ли будет способно выполнять эту функцию в условиях монополии официальной власти на принятие решений, отсутствия легальных площадок для диалога власти и гражданской общественности, при наличии низкой гражданской активности членов социума, их неготовности к самоорганизации.

Для того чтобы можно было обмениваться правами, прежде всего население этими правами должно обладать фактически. Предположим, у населения есть право на проживание в благоприятных экологических условиях, а бизнес стремиться построить горно-обогатительный комбинат в непосредственной близости от мегаполиса. При

этом государственные структуры заинтересованы в открытии новых рабочих мест и пополнении федерального и регионального бюджета. Возникает ситуация, когда с участием гражданского общества может быть достигнуто компромиссное соглашение. Например, выбирается проект строительства ГОКа с наименьшим возможным причинением ущерба окружающей среде, при этом за счёт этого строительства осуществляется рекультивация заброшенных угольных разрезов, наносящих вред экологии мегаполиса даже больше, чем потенциальный ГОК. Заметим, что в случае отсутствия у населения права на проживание в благоприятных экологических условиях никакого диалога не происходит и реализуется сценарий, выгодный лишь бизнесу и власти. Полагаем, не требует доказательства то, что есть глубокая связь между деятельностью развитого, зрелого и сплочённого гражданского общества в европейских странах и существенным улучшением в них экологической ситуации.

В авторитарном обществе власть принимает политические решения, исходя лишь из своего видения ситуации. Чего стоит вынашивавшийся и широко обсуждавшийся одно время в Советском Союзе проект переброски сибирских рек на юг. Сейчас это кажется полным безумием. Негативные внешние эффекты подобных действий были бы катастрофическими. Но в условиях наличия у правящей элиты монополии на принятие таких решений подобное вполне могло произойти. Развитое гражданское общество как раз должно и может стоять на страже и защите стратегических прав населения, охраняя его от подобных конъюнктурных и непродуманных действий власти и бизнеса. Естественно, права у граждан должны быть реальными, а не прописанными лишь на бумаге.

Гражданское общество в стране с либеральной рыночной экономикой призвано отстаивать интересы населения там, где они не согласуются или противоречат интересам бизнеса, который обладает серьёзными возможностями лоббирования для принятия выгодных ему решений в коридорах власти. Баланс интересов достигается путём поиска компромиссов. Всякий раз приходится искать решение, приемлемое, пусть отчасти, для всех заинтересованных сторон — власти, бизнеса и гражданского общества. Неизбежным негативным обстоятельством подобной практики является увеличение времени на принятие решения. Альтернативой этому может быть только принуждение, издержки которого в правовом демократическом государстве оказываются неприемлемыми для правящей элиты. В условиях тоталитарного режима решение принимается быстро, но при этом выработка баланса интересов в принципе отсутствует, так как разрешено только то, что приказано властью, неугодные ей неформальные институты запрещены, а граждане, создающие их, подвергаются репрессиям. В условиях авторитарного политического режима действует принцип «разрешено только то, что поддержано властью», и в силу этого культура равноправного политического диалога власти и общества формально декларируется, но фактически отсутствует. Решение вырабатывается только властвующей элитой и выносится на публичное обсуждение, но при отсутствии необходимости в реальном диалоге с обществом (решение-то уже выработано). Итоги обсуждения предопределены, и решение будет принято в предложенном властью виде.

Таким образом, только при реальном участии гражданского общества формируется система отношений власти, бизнеса и общества, которая может быть названа общественным договором. Это предполагает установление чётких правил взаимодействия всех указанных акторов, обеспечивает уверенность населения в том, что его интересы не будут проигнорированы властью и бизнесом.

Для нормального функционирования гражданского общества необходим высокий уровень гражданской активности населения. Для достижения групповой цели недостаточно иметь большую численность группы. Не менее важны организация, готовность значительного количества членов группы проявлять настойчивость, активность и решительность в своих действиях. Как отмечает Мансур Олсон, чем более многочисленна социальная группа, тем чаще возникает у части её членов желание пассивно ожидать положительных результатов действий активной части этой группы [17]. Получается, что положительными эффектами в случае достижения нужного результата от действий активистов группы в равной степени пользуются все. Но только пассивная часть группы при этом приобретает блага бесплатно, не прилагая для этого никаких усилий. Например, активисты из числа обманутых дольщиков многоквартирного дома организуют пикеты, привлекая внимание к своей проблеме, подключают средства массовой информации, юристов, добиваются встречи с чиновниками и пр. Они тратят при этом своё личное свободное время,

нервы, а иногда и деньги. Если им удаётся обеспечить окончание строительства дома, то пассивные дольщики тоже получают свои квартиры на тех же юридических основаниях. То же самое происходит и в масштабах общества. Сотни человек ведут последовательную и принципиальную борьбу за то, чтобы сохранить нетронутым городской бор и не допустить строительство дороги, проходящей через этот лесной массив. Победа, одержанная активистами в этом вопросе, позволяет не только им, но и всем остальным горожанам отдыхать в сохранённом городском бору. Подобных примеров множество. Эта практика распространяется на все аспекты функционирования гражданского общества. Даже в самых открытых, активных и сплочённых социумах есть значительное количество людей, которые не самоорганизуются, не ассоциируются и проявляют безразличие к решению актуальных и общественно значимых проблем. Как отмечают эксперты, в современной России на фоне некоторого увеличения количества НКО гражданское общество пока не сложилось как система, его действия носят локальный характер, подавляющая часть населения проявляет апатию к его деятельности [21].

Одним из способов повысить активность гражданского участия в жизни страны, региона, муниципального образования может служить дифференциация гражданского общества на относительно малые, но сплочённые группы, отстаивающие свои частные интересы. В малой группе сложно получить результат за счет действий только активной её части, поэтому есть большая вероятность повышения вовлеченности членов группы в решении общих задач. С другой стороны, численность группы — сам по себе важный фактор в переговорном процессе, поэтому для того, чтобы оказывать необходимую степень давления на власть и бизнес в решении сложных, острых и актуальных проблем, затрагивающих интересы многих граждан, важно всё-таки иметь поддержку масс. Сейчас для этого появляются новые действенные механизмы самоорганизации граждан и рекрутирования активистов для защиты интересов населения. Прежде всего это социальные сети Интернета, позволяющие находить и одновременно воздействовать на нужный круг людей, заинтересованных в решении какого-либо вопроса. Технологически стало возможным обратиться посредством современных информационно-коммуникационных технологий одновременно как к десяткам, так и сотням тысяч граждан с призывом предпринять действия по защите своих интересов.

Впрочем, пассивность большинства населения может создавать условия, при которых хорошо организованные небольшие социальные группы добиваются принятия решений, удовлетворяющих только их частные интересы. Благо для одних может оборачиваться ущербом для других. Например, имели место случаи, когда по инициативе жителей какого-либо многоквартирного дома огораживается прилегающая к этому дому территория, что создаёт неудобства для гораздо большего количества жителей соседних домов, интересы которых оказываются практически проигнорированными. Гражданское общество — это не волшебная палочка и не панацея от социальной несправедливости, но его деятельность всё же способствует поиску баланса интересов власти, бизнеса и самых разных слоёв населения.

3. Условия, влияющие на функционирование гражданского общества

Неформальные правила и нормы поведения в социуме могут быть универсальными, регулирующими поведение всех членов социума, и локальными, предписывающими действия только определённой группе или категории лиц, носителям конкретной субкультуры и т. п. Как мы уже отмечали ранее, можно выделять неформальные правила глубинного и поверхностного уровней. Глубинный уровень наиболее устойчив. Его правила и предписания оказывают на поведение людей более сильное и системное воздействие, чем даже формальные институты. Предположим, в каком-либо обществе принимается закон, который запрещает гражданам со следующего дня выполнять все существующие нравственные нормы. Естественно, подавляющее большинство людей или хотя бы их часть будут руководствоваться веками сложившимися моральными правилами и проигнорируют вводимые формальные нормы даже под угрозой наказания. Поэтому здравомыслящие политики всегда учитывают ментальные особенности социума при принятии решений и часто апеллируют к ним. Ментальный уровень культуры оказывает воздействие на поведение людей и влияет на специфику формирования и функционирования институтов гражданского общества. Например, в России на протяжении веков было принято у жителей напрямую обращаться к первому лицу в государстве в надежде добиться справедливости, защититься от произвола чиновников

всех уровней, к действиям которых доверия не было. Рудименты такой «челобитной культуры» есть и в современном российском обществе. Это проявляется, например, в желании части россиян любыми способами уведомить президента о своей проблеме и попросить его о помощи [18]. Подобное уже давно не происходит и не практикуется в таком масштабе, как в России, в европейских странах, где функционируют иные по содержанию и ценностям формальные и неформальные институты.

Поверхностный уровень неформальных правил также оказывает на поведение людей определённое влияние. Нарушить негласные правила группы для её членов непросто, так как это может привести человека к изоляции внутри сообщества, создать для него психологически некомфортную ситуацию. Каждая интегрированная социальная группа имеет систему внутренних правил, предписаний и ценностей для своих членов. Некоторые из них могут носить императивный характер, другие — скорее рекомендательный. Однако без установленных правил и общепринятых ценностей членам группы невозможно организоваться. Высокий уровень организации позволяет социальной группе продуцировать свои правила во внешнюю среду. Такие правила помогают членам группы (или её лидерам) реализовывать свои интересы. Но реализация интересов одних людей, групп, классов часто препятствует другим удовлетворять свои значимые интересы и потребности. Тысячелетиями правящие элиты использовали государство как институт подчинения населения своей воле, отстаивания и реализации преимущественно своих интересов, опираясь на принцип «разделяй и властвуй». Всё существенно меняется при возникновении правовых демократических обществ и соответствующих им политических режимов, при которых государство уже не может в прежнем порядке распоряжаться судьбами людей по усмотрению правящей элиты. Прежних репрессивных возможностей у нее уже нет. За ее действиями устанавливается общественный контроль. Население рассматривает теперь государство как источник сервисных услуг. Вот тут и создаются условия, при которых без участия гражданского общества не могут быть установлены правила и нормы общественных отношений. Кроме того, политические силы рассматривают структуры гражданского общества как важнейший фактор в борьбе за голоса избирателей. Это повышает социальный капитал общественных организаций — важнейший нематериальный ресурс гражданского общества. Социальный капитал может использоваться для укрепления неформальных институтов в социуме, но он может пригодиться и тогда, когда принимаются законы и другие нормативные акты, затрагивающие интересы граждан. Социальный капитал гражданского общества возрастает ещё и в связи с тем, что некоммерческий сектор в современных условиях оказывает населению всё большее количество разнообразных услуг. Независимое от государства экспертное сообщество, участвуя в обсуждении значимых социальных проектов, способствует повышению качества принимаемых решений. Это тоже увеличивает авторитет и влияние гражданского общества. Таким образом возникает устойчивый тренд на повышение значимости возросшего социального капитала структур гражданского общества.

Если гражданское общество не обладает существенным, а точнее, необходимым и достаточным социальным капиталом, то правящая элита и бизнес не будет воспринимать его как равного партнёра в переговорном процессе и навяжет свою волю членам социума, исходя из своих собственных интересов и возможностей. Как утверждает А. Аузан, «гражданское общество производит переговорную силу» [1]. Важно, чтобы этой переговорной силы у него было достаточно, чтобы с ним считались. При этом стоит учитывать и то, что гражданское общество полиморфно, оно сильно многообразием своих структур, что создаёт основу для поиска самых разных площадок для диалога, поиска и выработки соглашений, достижения консенсуса по тем или иным вопросам. Гражданское общество продуцирует в основном неформальные правила, регулирующие социальные отношения на горизонтальном уровне. Тогда как государственные структуры в большей степени создают правила, регулирующие вертикальные социальные отношения.

Среди условий, оказывающих влияние на функционирование гражданского общества, особое место занимает тип правовой системы, что подробно описывается в работах многих экспертов по гражданскому обществу [24]. Кроме того, в результате политических и экономических изменений в социуме происходят сдвиги в общественном сознании — в нём постепенно формируются новые ценности, нормы и модели поведения, которые постепенно приводят к изменению правовых формальных институтов [22]. И происходит это всё естественным путём в ходе смены одних поколений людей другими.

Заключение

Таким образом, гражданское общество занимает важное место в формировании и функционировании институциональной системы современного общества. Среди прочих акторов оно выполняет важнейшую функцию преодоления негативных внешних эффектов деятельности государственных структур и бизнеса. Чем больше, весомее социальный капитал гражданского общества, тем более сильны его переговорные позиции при решении вопросов, затрагивающих интересы отдельных граждан, социальных групп и населения страны в целом.

В наши дни ни один значимый социальный проект не может быть эффективно реализован без учёта интереса всех стейкхолдеров [5]. Поиск баланса интересов всех заинтересованных сторон не может быть полноценным без участия широкой общественности. Инновационные изменения проходят более успешно тогда, когда отлажено межсекторное взаимодействие между государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями [14]. Это аксиомы современной политической жизни, практики и культуры.

Мы солидарны с теми экспертами, которые, хотя и рассматривают сложившуюся в социуме институциональную систему как фактор, влияющий на характер социальных изменений, всё же исходят из того, что сами институты являются продуктом развития конкретного общества [23]. Препятствия к созданию в России институтов, позволяющих третьему сектору стать равноправным партнёром государству и бизнесу в переговорном процессе, преодолимы, но для этого требуются усилия и время. Да и мировой опыт развития гражданского общества вовсе не является непроницаемым и недоступным для нас. Гражданское общество постепенно начинает играть всё более заметную роль в эволюции формальных и неформальных институтов российского общества. Смеем предположить, что со временем этот тренд будет только усиливаться, хотя и не обязательно по линейной экспоненте.

---

1. Аузан А. А. Три публичные лекции о гражданском обществе. М. : ОГИ, 2006. 288 с.

2.Барашков Г. М. Аналоговые формы гражданского общества (на примере Индии и стран Латинской Америки // Регионология Regionology. 2016. № 3 (96). С. 17—30.

3.Бедерсон В. Д. Гражданские ассоциации и политический режим в мировой недемократической практике: между политичеким контролем и социальной эффективностью // Полис. Политические исследования. 2020. № 2 С. 37—52.

4.Вебер М. Власть и политика. М. : Рипол-Классик, 2017. 432 с.

5.Долгоруков А. М. О технологиях саморазвития социальных систем // Философские науки. 2017. № 10. С. 76—82.

6.Зырянов С. Г., Лукин А. Н. Структурные связи системы гражданского общества и сформированность его институтов // Социум и власть. 2016. № 5 (61). С. 7—14.

7.Зырянов С. Г., Лукин А. Н. Эволюция взглядов на взаимосвязь гражданского общества и государства в истории политической мысли // Социум и власть. 2019. № 5 (79). С. 19—30.

8.Конт-Спонвиль А. Философский словарь / пер. с фр. Е. В. Головиной. М. : Этерна, 2012. 752 с.

9.Коуз Р. Очерки об экономической науке и экономистах. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. 288 с.

10. Касториадис К. Воображаемое установление общества / пер с фр. Г. Волковой, С. Офертаса. М. : Гнозис : Логос, 2003. 480 с.

11. Корнейчук Б. В. «Эффект колеи» в контексте эволюционной теории экономических изменений // Terra Economicus. 2016. Т. 14, № 1, С. 78—87.

12. Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 г. // Сочинения. Т. 42. 2-е изд. М. : Политиздат, 1974. С. 41—174.

13. Маркс К. Доход и его источники. Вульгарная политическая экономия. Приложение к работе «Теории прибавочной стоимости» // Сочинения. Т. 26, Ч. 3. 2-е изд. М. : Политиздат, 1974. С. 526.

14. Михайлова А., Буравлёва А. Межсекторное взаимодействие как механизм создания социальных инноваций // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 77—84.

15. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

16. Норт Д., Уоллис Дж., Вейнгаст Б. Концептуальный подход к объяснению истории человечества // Эковест. 2007. Т. 6. № 1. С. 4—59.

17. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М. : ФЭИ, 1995. 174 с.

18. Петухов А. В., Демьянов Е. А. Гражданское общество: российская модель

взаимодействия государства и социума // Регионология Regionology. 2016. № 3 (96). С. 7—16.

19. Разов П. В. Институциональный подход и возможности его применения в социологии управления // Научно-информационный журнал Армия и общество. 2012. № 3 (31). С. 19—23.

20. Тойнби А. Постижение истории. М. : Прогресс, 1991. 736 с.

21. Фролов А. А., Барский Я. В. Опыт индексного исследования гражданской активности на примере Ярославской области // Власть. 2017. Т. 25, № 12. С. 76—82.

22. Шибанова Е. К. Подготовка юридических кадров: инверсия смыслов // Право и образование. 2015. № 2. С. 36—43.

23. Щербак А. Н. Как происходит изначальный выбор институтов? Критика концепции «случайности развития» и структурный подход // Общественные науки и современность. 2017. № 5. С. 147—160.

24. Яхонтов В. И., Неверов А. Я. Конституционно-правовые основы формирования гражданского общества в Российской Федерации // Социум и власть. 2017. № 5 (67). С. 106—109.

References

1. Auzan, A.A. (2006) Tri publichnyye lektsii o grazhdanskom obshchestve. Moscow, OGI, 288 p. [in Rus].

2.Barashkov, G.M. (2016) . *Regionologiya Regionology*, no. 3 (96). pp. 17—30. [in Rus].

3.Bederson, V.D. (2020) *Polis. Politicheskiye issledovaniya*, no. 2. pp. 37—52. [in Rus].

4.Veber, M. (2017) Vlast' i politika. Moscow, Ripol-Klassik, 432 p. [in Rus].

5.Dolgorukov, A.M. (2017) *Filosofskiye nauki*, no. 10. pp. 76—82. [in Rus].

6.Zyrjanov, S.G., Lukin A.N. (2016) *Socium i vlast'*, no. 5. pp. 7—14. [in Rus].

7.Zyrjanov, S.G., Lukin A.N. (2019) *Socium i vlast'*, no. 5 (79). pp. 19-30. [in Rus].

8.Kont-Sponvil' A. (2012) Filosofskiy slovar'. Moscow, Eterna, 752 p. [in Rus].

9.Kouz, Ronal'd (2015) Ocherki ob ekonomicheskoy nauke i ekonomistakh. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaydara, 288 p. [in Rus].

10. Kastoriadis K. (2003) Voobrazhayemoye ustanovleniye obshchestva. Moscow, Gnozis, Logos, 480 p. [in Rus].

11.Korneychuk, B.V. (2016) *Terra Economicus*, vol. 14, no. 1, pp. 78—87. [in Rus].

12. Marks, K. (1974) Ekonomichesko-filosofskiye rukopisi 1844 g. // Sochineniya. T. 42. Moscow, Politizdat, pp. 41—174. [in Rus].

13. Marks, K (1974) Dokhod i yego istochniki. Vul'garnaya politicheskaya ekonomiya. Prilozheniye k rabote «Teorii pribavochnoy stoimosti // Sochineniya. T. 26, ch. 3. Moscow, Politizdat, 526 p. [in Rus].

14. Mkhaylova, A., Buravlova A. (2017) *Problemy teorii i praktiki upravleniya.* no. 3. pp.77—84. [in Rus].

15. Nort, D. (1997) Instituty, institutsional'nyye izmeneniya i funktsionirovaniye ekonomiki. Moscow, Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala», 180 p. [in Rus].

16. Nort, D., Uollis Dzh., Veyngast B. (2007) *Ekovest*, vol. 6, no. 1. pp. 4—59. [in Rus].

17. Olson M. (1995) Logika kollektivnykh deystviy. Obshchestvennyye blaga i teoriya grupp. Moscow, FEI, 174 p. [in Rus].

18. Petukhov, A.V., Dem'yanov Ye.A. (2016) *Regionologiya Regionology*, no. 3 (96), pp. 7—16. [in Rus].

19. Razov, P.V. (2012) *Nauchno-informatsionnyy zhurnal Armiya i obshchestvo,* no. 3. (31), pp. 19—23. [in Rus].

20. Toynbee, A. (1991) Comprehension of History. Moscow, Progress, 736 p. [in Rus].

21. Frolov A.A., Barskiy Ya.V. (2017) *Vlast'*, vol. 25, no. 12, pp. 76—82. [in Rus].

22. Shibanova Ye.K. (2015) *Pravo i obrazovaniye*, no. 2, pp. 36—43. [in Rus].

23. Shcherbak, A.N. (2017) *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 5. pp. 147—160. [in Rus].

24. Yakhontov V.I, Neverov A.Ya. (2017) *Socium i vlast'*, no. 5 (67, pp. 106—109. [in Rus].

For citing: Zyryanov S.G., Lukin A.N. Role of formal and informal institutions in the civil society development // Socium i vlast'. 2020. № 2 (82). P. 7—18. DOI: 10.22394/1996-0522-2020-2-7-18.

DOI: 10.22394/1996-0522-2020-2-7-18

UDC 1.091; 316.3

ROLE OF FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS IN THE CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

Sergey G. Zyryanov,
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch,
Director, Doctor of Political Sciences, Professor,
The Russian Federation, 454077, Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 26.
E-mail: director@rane74.ru

Anatoly N. Lukin,
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch,
Associate Professor of the Department Chair of Public Administration, Legal Support of State and Municipal Service,
Cand.Sc. (Cultural Studies), Associate Professor,
The Russian Federation, 454077, Chelyabinsk, ul. Komarova, 26.
E-mail: anlukin@mail.ru

Abstract
Today, scientific discussions on the specifics of the development of civil society in Russia do not stop. The institutional approach allows us to look at this problem through the prism of formal and informal institutions existing in society. Researchers and practitioners should not focus only on the rule of law, official prescriptions and orders, setting the framework for interactions between authorities and citizens, promoting private initiatives, and realizing the rights and freedoms of the population. If they do not correspond to the prevailing norms, stereotypes, ways of thinking and actions for centuries, then the most useful, at first glance, innovations in the political and social sphere may not take root. This does not mean, however, that informal institutions remain unchanged under any circumstances. They also evolve. This process can be targeted. It is important to understand all the actors involved in the development of civil society in our country.

Key concepts:
civil society,
state,
formal institutions,
informal institutions.