

*Р.Р.Максудов,  
М.Г.Флямер,  
Межрегиональный общественный центр  
"Судебно-правовая реформа"*

## "Теневые сообщества" как феномен государственного управления в России

**П**роблема реформаторов и успеха реформаторской деятельности имеет уже сложившуюся традицию особой формы проектных претензий властвующих субъектов российского и советского мира. По мнению многих политологов,

культурологов, историков, исторической ошибкой многих реформаторов было отношение к объекту реформирования как к чисто искусственно изменяемой конструкции, не имеющей своей собственной социокультурной траектории, выражаемой в виде определенных эволюционирующих социально-групповых установок, способов и форм решения повседневных ситуаций и т.д. В то же время недостаточно работ<sup>1</sup>, в которых была бы предпринята попытка рассмотрения самой реформаторской деятельности как элемента управленческой культуры советского мира, воспроизводство которой мы видим во многих властных решениях политических деятелей постсоветского пространства. В данном докладе мы хотим рассмотреть социальные аспекты сложившегося в России государственного управления.

Фундаментальное отличие российского мира от западного задается не столько отсутствием рыночной экономики и правового государства, сколько *особым типом* управления и политики. Он сложился как ответ на сложную ситуацию, в которой оказалась дореволюционная Россия, позволил преодолеть ее и закрепился во властной идеологии и массовом сознании<sup>2</sup>.

Данный тип управления интересно сопоставить с той привычной управленческой идеологией, которая господствует на Западе. Приведем один пример, о котором нам рассказывали западные эксперты. В начале 90-х годов в тюрьмах Англии и Уэльса произошли массовые волнения заключенных. Для расследования причин беспорядков была создана соответствующая комиссия из юристов, бывших тюремных работников, социологов и других ученых. Причем в состав комиссии входили известные, обладающие определенным влиянием на общественное мнение, люди. Группа провела исследования, в ходе которых были проведены и опросы самих заключенных (особенно там, где происходили волнения). Собранная информация была проанализирована, и на основе этого анализа были сделаны выводы о причинах волнений, выработаны рекомендации для правительства по изменению ситуации в тюрьмах. В итоговом докладе комиссии, говорилось, что эти рекомендации были встречены с одобрением всеми тюремными службами и инициативными группами по осуществлению реформы пенитенциарной системы. Решение проблем было построено на основе *знания ситуации*, существующей в британских пенитенциарных учреждениях, и принято государственными структурами.

---

<sup>1</sup> Одна из интересных работ в этом направлении выполнена С.В.Поповым. См.: Попов С.В. Идут по России реформы // Кентавр. 1992. № 2—3.

<sup>2</sup> См.: Зиновьев А.А. Коммунизм как реальность. М: Полиграф, 1994.

У нас сложилось иное общество, в котором реагирование на ситуацию происходит не с точки зрения знания этой ситуации, а с точки зрения *обеспечения лучшей выживаемости* социальных структур и людей, в них входящих<sup>1</sup>. Когда происходят события, негативно влияющие на нашу жизнь, основным средством реагирования на них является не поиск рациональных и оптимальных выходов из ситуации<sup>2</sup>, а создание и укрепление социальных структур, которые преодолевают ситуацию за счет величайшего напряжения человеческих ресурсов и их бесконтрольного разбазаривания, а часто и уничтожения.

Исторически такой способ жизни общества сложился и закрепился за счет изменения функций государственных органов. Государственные органы так и не оформились в формально-правовые институты общества<sup>3</sup>, а приобрели статус глобальных проектных инстанций. Пройдя такую метаморфозу, "государственные органы" стали претендовать на всю полноту управления хозяйственной, социальной, культурно-образовательной, правоохранительной и другими сферами. Эти претензии сопровождались подавлением социальных групп и людей, не вписывающихся в те или иные проектные инициативы органов власти. Далее выяснилось, что такое подавление легко превращается в ресурс строительства нового общества (ГУЛАГ).

Если в начальный период существования советской власти функции исполнительной власти были жестко связаны с целями советского государства во внутренней и внешней политике (индустриализация, коллективизация, борьба с чуждыми классами, создание ВПК и т.д.), то с 60-х годов управленческая идеология и контролирующая ее реализацию партийные структуры в силу определенных внешних и внутренних условий стали приобретать гораздо более социально ориентированный характер (так называе-

---

<sup>1</sup> "Эта система родилась как средство преодоления катастрофически трудной ситуации в стране, складывалась и отстаивала себя в обстановке хронических трудностей, так что порождение и преодоление трудностей стало ее глубокой натурой" (Зиновьев А.А. Указ. соч. С. 277).

<sup>2</sup> Здесь необходимо отметить, что выработка самого знания о ситуации является определенной проблемой, которая часто у нас сводится к попытке внедрить определенные западные стандарты, не учитывая российский контекст. Анализ тюремных преобразований в России в 90-х годах, проведенный В.Абрамкиным, позволяет сказать, что попытка гуманизировать тюремную систему без учета управленческого, политического и социокультурного контекста может привести к разрушительным последствиям и для самой тюремной системы и для заключенных (См.: Абрамкин В. Поиски выхода. М., 1996).

<sup>3</sup> Современное государство предполагает такое оформление властных структур, при котором принятие решений и действия различных властных субъектов оказываются "прозрачными" и контролируруемыми за счет правового очерчивания формальных мест, статусов и процедур. Это и позволяет реализовывать через органы власти общегосударственные и национальные интересы.

мый период "застоя" 70-х годов вспоминается значительной частью пожилых людей с грустью и теплотой).

Одновременно происходила утрата органами власти общественно полезных функций и концентрация их усилий на распределении и перераспределении ресурсов в целях создания минимальных условий для выполнения деятельности<sup>1</sup>. Важно отметить не сам факт перераспределения властью ресурсов, а то, что оно становилось приоритетной функцией ее органов сверху донизу. При социализме такой способ управления имел определенные рамки, подчинялся выполнению государственных задач и контролировался партийными структурами<sup>2</sup>. Это вводило ограничение на "аппетиты" индивидов, социальных групп, корпораций.

Постепенно идеология коммунистического строительства, цементирующая социальную ткань общества и связывающая деятельность различных социальных групп и общностей, начала распадаться. Фактически это было вызвано тем, что формы идеологии и структуры управления не успевали за темпом и направленностью социальных процессов, вызванных самим же управлением. Борьба с диссидентами была агонизирующей попыткой советской власти удержать контроль над идеологией. Фактически в иных условиях была воспроизведена управленческая ситуация в царской России конца XIX в., когда репрессии против народовольцев лишь усугубили кризис власти.

Социальная ориентированность политики, хотя и ограниченное, включение СССР в мировое сообщество, "хрущевская оттепель" вызвали к жизни такие процессы, которые потребовали смены идеологии и способов управления советским обществом. Все это подготовило условия для смены власти и прихода политиков "демократической ориентации".

В период реформ 90-х годов произошло резкое ослабление роли органов государственной власти не только в хозяйственной и

---

<sup>1</sup> По мнению С. Кордонского, реальным содержанием деятельности высших органов управления в СССР было отчуждение от производящих подразделений средств, ресурсов, результатов труда и перераспределение их с таким расчетом, чтобы на каждом функциональном месте и на всех уровнях иерархии управления были созданы *минимально* возможные условия для деятельности. Это представлялось социально справедливым. Справедливое распределение отчужденного продукта составляло основное содержание деятельности высших органов управления. ...Значение каждого функционального места — статуса, соотношения между социальными весами различных отраслей народного хозяйства и единиц административно-территориального деления задавалось только их положением в общей системе связей. Ни один из элементов административного рынка не мог иметь собственных целей и обладать средствами для их достижения" (*Кордонский С.* Административные рынки в СССР и России).

<sup>2</sup> Мы не хотим, чтобы нас поняли как сторонников воссоздания структур, аналогичных партийным, так как разделяем мнение об их тоталитарности и бесчеловечности.

социальной сферах, но и в охране правопорядка и национальной безопасности. Тенденция к подмене государственного регулирования действием "невидимой руки рынка" сочеталась с фетишизацией государства обыденным сознанием, которое до сих пор отождествляет функции отдельных сфер общества с функциями государства и до сих пор ждет от органов исполнительной власти опеки во всех жизненных ситуациях. Отказ от всеобъемлющего регулирования, установка на "разгосударствление" общества не перешли в ясное понимание новой роли и функций государственной власти и не привели к созданию более эффективных структур и технологий управления.

В отсутствие четко выстроенной системы приоритетов, а также государственного и общественного контроля за их реализацией, работники многих органов исполнительной власти постепенно стали образовывать структуры, работающие сами на себя ("паровоз для машиниста", "лес для лесника" и т.д.). В этом смысле реалии сегодняшней России позволяют говорить не только о "теневой" экономике, т.е. неучтенных в статистике и часто имеющих криминальный характер хозяйственных связей, но и о *"теневых сообществах"*, сложившихся еще в СССР и достигших расцвета в период реформ. Теневое сообщество складывается в условиях замыкания функций социальной группы на целях собственного сохранения и воспроизводства. Нельзя сказать, что социальная группа не должна иметь таких функций<sup>1</sup>. Проблема заключается в том, что в теневых сообществах все остальные функции полностью подчиняются только функции собственного социального воспроизводства. Главной задачей организации, в которой существует "теневое сообщество", становится лоббирование ресурсов на собственное сохранение, социальная реклама своего существования, расширение политического контроля за другими организациями, обеспечение и повышение своего социального статуса. *При этом создаются механизмы, препятствующие вводу и реализации целей объемлющей системы (в данном случае — общественнозначимых функций), а также правовому очерчиванию формальных мест, статусов, процедур как способа функционирования организации.*

Мощные корпорации типа "Газпром", МВД, прокуратуры и т.д. — яркие примеры "теневых сообществ". Правительство в этой

---

<sup>1</sup> См.: "Любая система-организм, независимо от того, какие цели ставит перед ней объемлющая система, и независимо от того, ради каких целей она была создана, имеет еще всегда *вторичную* цель — *сохранить себя и свое функционирование*, и очень часто эта вторая цель становится *первой*, определяющей, если не все, то очень многое в поведении и функционировании этой системы" (*Щедровицкий Г.П.* Автоматизация проектирования и задачи развития проекторочной деятельности // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании. М., 1975. С. 43).

ситуации является официальным местом переговоров представителей "теневых сообществ". Опасность сегодняшней ситуации в том, что "теневые сообщества" стали прибирать к рукам инструменты государственного подавления людей. Но если раньше это было как-то сопряжено с внешне- и внутривнутриполитическими целями, то сегодня государственное подавление диктуется чисто ведомственными аппетитами. Теперь уже не стратегические интересы детерминируют те или иные политические решения, а сговор представителей "теневых сообществ" в правительстве. Война в Чечне — яркое этому подтверждение. В связи с этим вполне уместно поставить вопрос: «Какая трансформация социальной сферы России нужна "Газпрому", МВД и т.д.?»