

**Т. И. Заславская,
действительный член РАН,
МВШСЭН, Интерцентр**

О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик

Дорогие и уважаемые коллеги!

Прежде всего хочу поблагодарить Вас от лица Московской Школы за готовность участвовать в работе нашего очередного симпозиума. Особенно приятно, что многих из Вас мы видим в этих стенах не первый раз. За последние годы появилась радующая нас тенденция к определенной стабилизации состава участников симпозиума "Куда идет Россия?...", формированию "невидимого колледжа" исследователей трансформации российского общества, что позволяет последовательно развивать и углублять его проблематику. Три года назад мы глубоко и разносторонне обсудили причины более чем векового кризиса институциональных систем России. Живая междисциплинарная дискуссия показала, что на всех этапах — досоветском, советском и постсоветском — в его основе лежал традиционный для России и до сих пор не преодоленный раскол власти и общества.

В связи с этим следующий симпозиум 2000 г. решено было посвятить оценке того, как в результате либеральных реформ изменились отношения власти с обществом и личностью (индивидом). Обсуждался вопрос о том, стала ли власть более демократичной, близкой обществу, вызывающей доверие граждан или сменилась лишь ее форма, сущность же остается прежней? Дискутировались вопросы, касающиеся отношения правящих элит с подвластными им слоями и группами. Исследовался культурный аспект отношений власти и общества, отражающий ценности, нормы, интересы и поведение, с одной стороны, властвующих, управляющих социальных субъектов, а с другой — тех, кем они управляют.

Обсуждение этих вопросов подвело нас к проблеме основных акторов трансформационного процесса, заинтересованных в разных путях развития России и стремящихся вести (или силой тащить) ее в ту или иную сторону. В итоге предметом симпозиума 2001 г. стали социальные силы российского общества как субъекта модернизационных процессов. В центре дискуссии находилось взаимодействие социальных акторов, действующих на разных уровнях общественной вертикали. При этом в большинстве выступлений настойчиво поднималась тема распространения теневых, нелегальных, неправовых и противозаконных отношений. Отмечалось, что теневые практики, первоначально возникшие еще в советской экономике, к настоящему времени распространились и активно реализуются в политике, социальной сфере и даже культуре. Закон потерял свою обязательную силу, а практика его применения весьма далека от демократического принципа "один закон для всех".

В ходе "круглого стола", завершившего прошлый симпозиум, Р.И.Капелюшников подчеркнул, что, попадая в российскую среду, любые формальные институты сразу же прорастают неформальными отношениями и личными связями, подвергаются своего рода *мутации* и в результате становятся неспособными выполнять свое предназначение — служить общезначимыми правилами игры. Отсюда он сделал вывод о том, что в России неизбежный для всех трансформирующихся обществ период ослабления институциональных систем не просто затянулся, а принял устойчивую, стабильную форму; что наше общество оказалось в ранее неизвестном состоянии стационарного институционального неравновесия.

Найдя эту мысль важной и заслуживающей развития, мы решили данный симпозиум посвятить обсуждению сложившегося в России соотношения и взаимодействия, с одной стороны, формально-правовых институтов, а с другой — реальных общественных практик. Надеемся, что этот — девятый — симпозиум "Куда идет Россия?.." будет не менее интересным, чем предыдущие, и выведет нас на новые интересные темы.

Несколько слов о формулировке темы. Под *формальными институтами* мы имеем в виду законодательно-правовой каркас, составляющий основу общественных институтов, а под реальными практиками — действительные формы и способы функционирования этих институтов. Термин "*реальные практики*" использован в теме симпозиума для того, чтобы дискуссия могла охватить все типы современных социальных практик в России. Главный вопрос, на который хотелось бы получить коллективный ответ, — как совокупность многообразных массовых практик, формирующих реальную жизнь российского общества, соотносится с формально установленными и предположительно действующими законами и нормами. Ведь примерное совпадение практик с законами свидетельствует

не только об относительном правовом благополучии общества, но и о его управляемости, о возможности воздействовать на его развитие с помощью соответствующих законов и норм. Существенное же расхождение тех и других есть признак глубокого неблагополучия общества и неопределенности его будущего.

Связь между формальными нормами (условно — законом) и реальными социальными практиками опосредствуется рядом социальных факторов.

Первый из них — *социальное качество формально-правовых норм*, под которым имеются в виду их достаточная полнота, отсутствие внутренних противоречий, степень практической выполнимости, а также соответствие интересам тех социальных акторов, которым они адресованы.

Второй фактор — это *легитимность формально-правовых норм*, их *соответствие социокультурным нормам*, представлениям социальных акторов о том, как обычно поступают и как следует поступать в тех или иных ситуациях.

Третий фактор — *эффективность государственного контроля* за выполнением законов и норм, зависящая как от его формальной организации, так и от социальных качеств корпуса контролирующих чиновников — их квалификации, честности или же корумпированности.

Четвертый очень немаловажный фактор — *мера осведомленности социальных акторов* о формально-правовых нормах, регулирующих те или иные виды деятельности.

Отличительное свойство демократических правовых государств — выполнение всех этих условий. Поэтому реальные социальные практики, как правило, имеют законный характер, умышленное же нарушение законов (хищения, убийства, терроризм и пр.) — *осознанно криминальный*.

Принципиально иная ситуация складывается в посткоммунистических, особенно постсоветских обществах.

Во-первых, совокупность формально-правовых норм, находящихся в процессе преобразования, не отвечает и не может отвечать требованию системности. Она неполна, нередко противоречива, многие нормы в современных условиях не выполнимы. Зная это, законодатели часто и не рассчитывают на их выполнение, по сути, ограничиваясь декларированием своих намерений. Ярким примером такого подхода может служить пункт нового Трудового кодекса о том, что уровень минимальной заработной платы не может быть ниже прожиточного минимума. Установление органами власти правовых норм, которые явно не могут быть выполнены, в корне подрывает идею обязательности выполнения законов.

Во-вторых, поскольку посткоммунистические реформы радикально меняют тип российского общества, значительная часть новых либеральных норм не соответствует социальным взглядам и

ожиданиям массовых групп. Это относится, например, к подготавливаемым и частично принятым законам о страховой медицине, накопительном пенсионном обеспечении, преимущественно платном высшем образовании, полной оплате потребителями услуг жилищно-коммунального хозяйства и пр.

В-третьих, государственный контроль за выполнением законов поставлен из рук вон плохо. Значительная часть реализующих его чиновников коррумпирована, а результаты действительно нелицеприятных проверок (в частности, выполняемых Счетной палатой РФ), даже будучи опубликованы, ложатся на полку и не влекут за собой мер пресечения. Не поэтому ли В.В.Путин недавно посоветовал Счетной палате РФ сделать свою деятельность менее открытой, чтобы излишне не волновать народ?

Наконец, подавляющее большинство россиян слабо осведомлены о формально-правовых нормах, призванных регулировать их поведение. Примером может служить тот же Трудовой кодекс, основных положений которого практически не знают ни работники, ни работодатели¹. В стране не налажено даже элементарное правовое образование. Большинство граждан черпают сведения о действующих законах и о своих правах не из формальных документов или популяризирующих их специальных брошюр, а из прошлого социального опыта, случайно пойманных сообщений в СМИ, от работников правоохранительных органов (в случае нарушения норм), из общения с друзьями, коллегами и соседями. Уровень правовой грамотности россиян весьма невысок.

Результатом является не только глубокое расхождение реальной социальной жизни общества с системой формально-правовых норм (законов и подзаконных актов), но и расплывчатость правового сознания граждан. Среди россиян широко распространены представления о том, что закон — сам по себе, а жизнь — сама по себе, что многие законы глупы и вредны, что они придуманы оторванными от жизни людьми, и потому выполнять их вовсе не обязательно. Такое состояние правосознания усугубляет расхождение социальных практик и формально-правовых норм, что делает общественные процессы мало (или вовсе не) управляемыми.

В результате глубокие сдвиги, происходящие в базовых институтах, регулирующих отношения *власти, собственности, прав и свобод человека*, часто ведут не к формированию правового государства и правового общества, а в прямо противоположную сторону. Во многих сферах общественной жизни неправовые практики расширяются, становятся более многообразными, закрепляются в массовом опыте. В конечном счете такие практики становятся частью новых общественных институтов, обуславливая их "мутацию" и

¹ См., в частности, статью Т.И.Заславской и М.А.Шабановой в настоящем сборнике.

перерождение по сравнению с зарубежными образцами¹. В политической сфере подобные тенденции проявляются в попытках государственной монополизации СМИ, неискренности и закрытости власти по отношению к обществу, использовании технологий манипулирования общественным мнением. В экономике — в появлении институтов "крыши", приватизации сферы организованного насилия, возникновении устойчивых механизмов неправового взаимодействия чиновников с бизнесменами. В юридической сфере — в полной зависимости органов правосудия от исполнительной власти, избирательном применении закона, ненаказуемости крупной экономической и уголовной преступности, общем падении авторитета закона. Постоянное воспроизведение всех этих феноменов свидетельствует, во-первых, об их системном характере и, во-вторых, о том, что в их основе лежит соответствующий социальный механизм, изучение которого имеет практическое и теоретическое значение.

В свете сказанного тема данного симпозиума представляется весьма актуальной. Хотелось бы привлечь внимание его участников как к теоретико-методологическим, так и к практическим аспектам вынесенной на обсуждение проблемы. Важно было бы, например, попытаться типологизировать социальные практики под углом зрения их отношения к закону и праву; в частности, разграничить такие пары понятий, как правовые и неправовые, законные и незаконные, формальные и неформальные, открытые и теневые, легитимные и криминальные практики. Не менее интересно исследовать конкретное содержание и основные сферы реализации массовых практик, существенно расходящихся с формально-правовыми институтами и признанными нормами национальной культуры. Большое значение имело бы выявление субъективных и объективных факторов возникновения, воспроизводства и институционализации неправовых практик, оценка их социальных последствий. Наконец, чрезвычайно важен анализ историко-культурных предпосылок распространения таких практик в современной России.

На мой взгляд, один из центральных вопросов темы настоящего симпозиума связан с выяснением социальных механизмов и факторов, которые способствуют либо *согласованию*, либо, напротив, *расхождению* реальных практик с формально-правовыми нормами. В связи с этим хочу предложить вашему вниманию свое представление о социальном механизме распространения неправовых и незаконных социальных практик, заведомая упрощенность которого в известной Мере компенсируется комплексным характером. Общее строение этого механизма показано на рисунке.

¹ Капелюшников Р.И. Институциональная природа переходных экономик: Российский опыт // Кто и куда стремится вести Россию?.. Актеры макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса. М.: МВШСЭН, 2001. С. 91-92.

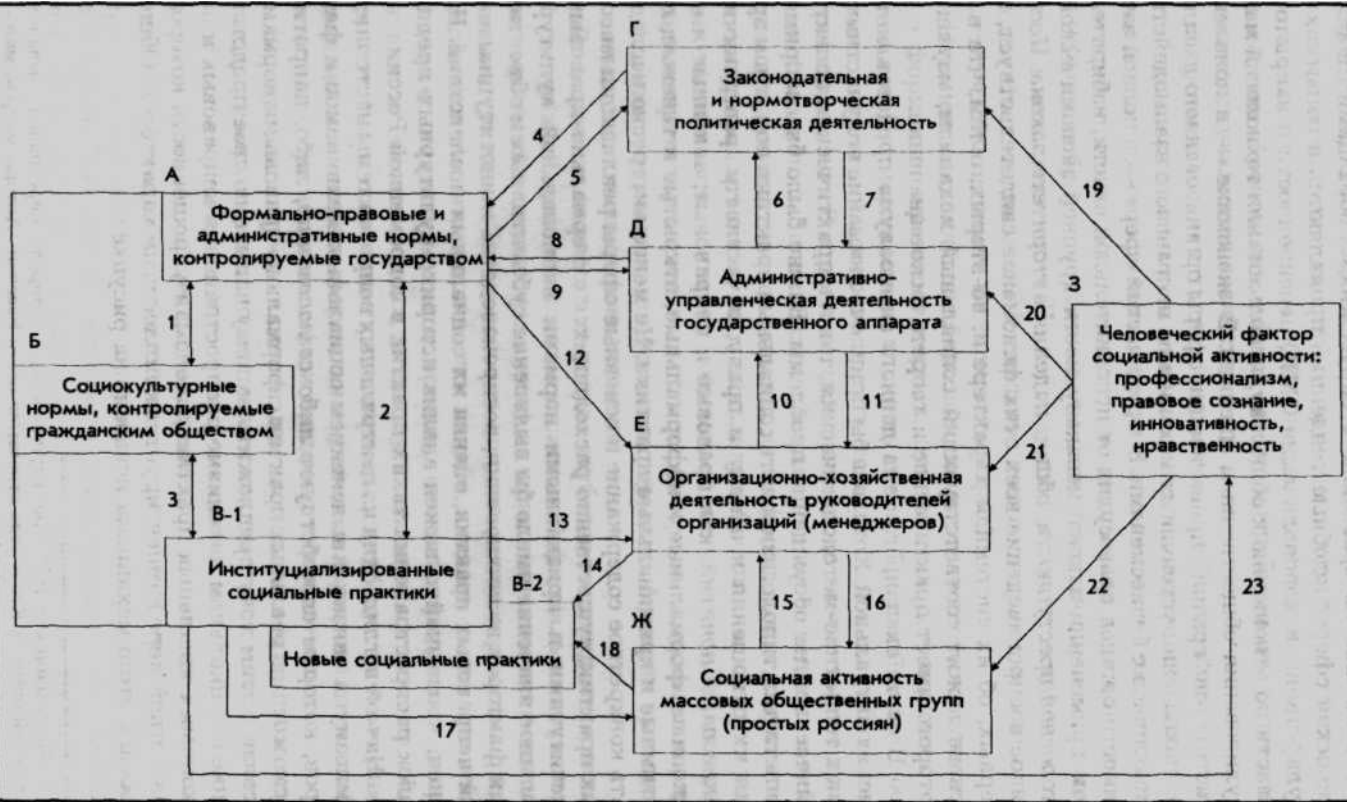


Рис. Социальный механизм распространения неправовых практик

Большой квадрат, расположенный в левой части схемы, изображает институциональную структуру общества, включающую три основных элемента: *формально-правовые* и *административные нормы*, устанавливаемые и контролируемые государственными структурами (блок А); *социокультурные нормы*, формирующиеся в процессе исторического развития общества и контролируемые гражданскими структурами (блок Б), а также институционализованные социальные практики, задаваемые совокупностью этих норм (блок В-1).

Правовой каркас каждого социального института составляют нормы, формально зафиксированные в законах, подзаконных актах и других юридических документах. Эффективность институтов во многом определяется социальным качеством этих норм, их направленностью на модернизацию или воспроизводство традиционных практик, легитимностью в глазах общества, полнотой, непротиворечивостью, а также строгостью и справедливостью контроля за соблюдением установленных норм. В периоды крутых преобразований общества все названные качества институтов снижаются, в результате чего их эффективность падает. В частности, в современной России эффективность большинства базовых институтов очень низка.

Второй элемент социального института — социокультурные нормы, регулирующие поведение социальных акторов в соответствующей сфере (блок Б). Их соблюдение контролируется через культурные механизмы — общественное мнение и моральные оценки окружающих. Действенность этих механизмов существенно зависит от правосознания и общественной активности граждан, от того, как они воспринимают неправовые и противоправные действия других людей и в какой мере сами готовы участвовать в подобных практиках. В зависимости от особенностей национальных культур это восприятие в разных обществах может колебаться от неприятия и резкого осуждения (как в Англии) до относительного конформизма (как в России).

Процесс функционирования общественных институтов реализуется в социальных практиках, воплощающих правовые и культурные нормы в жизнь. Однако не все социальные практики носят институциональный характер. Институционализируются преимущественно те из них, которые отличаются большей значимостью и массовостью, а также устойчивостью и традиционностью (связь 1). Именно эти практики (на схеме блок В-1) составляют устойчивое ядро жизнедеятельности данного общества, в то время как недавно возникшие, менее значимые, сравнительно редкие, ненормативные или противоправные практики (изображенные блоком В-2) представляют ее периферию.

Эффективность общественных институтов во многом зависит от взаимного соответствия, во-первых, формальных и неформаль-

ных норм (связь 2), во-вторых, норм и реальных практик (связи 1 и 3). В здоровых обществах и в нормальных условиях государственные законы и нормы воспринимаются большинством граждан как справедливые и реализуются в массовых социальных практиках. Время от времени под влиянием разных факторов эти практики отклоняются от установленных норм. В таких случаях государство принимает меры к восстановлению равновесия либо путем ужесточения институционального контроля (связь 2), либо с помощью коррекции формально-правовых норм в сторону их сближения с культурными представлениями или требованиями населения (связь 3).

В отличие от этого в трансформирующихся обществах длительное ослабление институциональных систем нередко приводит к стабилизации отклонения социальных практик от действующих формальных норм, приобретению ими устойчиво неправового характера. Между тем институционализация неправовых практик означает перерождение (мутацию) институтов, наблюдаемую сейчас в России. Поэтому особо важным становится анализ факторов, способствующих или препятствующих данному процессу. Рассмотрим в связи с этим правую часть схемы.

Блок Г отражает законодательную и нормотворческую деятельность политических элит, которая преобразует формально-правовую базу общественных институтов (связь 4). В обществах, не имеющих ни демократических традиций, ни развитых гражданских структур, эта деятельность не может быть особенно эффективной. Здесь часто появляются не правовые, не легитимные законы и нормы, откровенно преследующие интересы самих элит, примеров чему мы знаем немало. Формально свобода нормотворческой деятельности элит ограничена конституционными рамками (связь 5), но на деле эти ограничения легко обходятся (например, путем замены законов указами президента). В результате под видом прогрессивных реформ нередко принимаются законы и нормы, открывающие дорогу заведомо деструктивной деятельности, что дает начало интересующему нас механизму.

Но принятия новых законов и норм само по себе еще не достаточно для изменения общественных практик, так как некоторые из них оказываются мертворожденными. Практическое внедрение новых правовых норм в жизнь общества — функция государственной машины (блок Д). Российская бюрократия традиционно имеет сословный характер. Иными словами, она является не столько исполнителем решений элит, сколько самостоятельным и очень влиятельным субъектом выстраивания нового правового пространства. Влияние бюрократии на политические решения начинается на стадии их подготовки, а на этапе внедрения в жизнь приобретает решающее значение. Между тем сословная бюрократия заинтересована не столько в модернизации общества, сколько в сохранении устраивающего ее нынешнего порядка. Формально отвечая за внедрение

разрабатываемых политиками новых правил игры, она фактически тормозит их практическое и освоение.

Формально деятельность чиновников контролируется и регулируется правовыми нормами (связь 6), принципиальные же ее направления задаются политическими структурами (связь 7). Но на деле политики, в своей практической деятельности опирающиеся прежде всего на бюрократию, зависят от нее сильнее, чем она — от них (связь 8). В эпоху Ельцина политики, занятые клановой борьбой за власть, вообще выпустили из рук руль управления обществом, бюрократия же не замедлила его подхватить, чтобы самостоятельно установить свой статус и правила своей игры (связь 9). Сейчас она, на мой взгляд, превратилась в мощную социальную силу, не подотчетную ни политической элите, ни обществу, и в этом — центр рассматриваемой проблемы. Протипротивное поведение чиновников, произвольное толкование и избирательное использование ими законов и подзаконных норм — важнейший источник неправового поведения всех остальных общественных групп. Требуя от рядовых россиян соблюдения формально-правовых норм, чиновники всех уровней цинично транслируют им образцы собственного неправового поведения.

Однако вернемся к нашей схеме. Блок Е отражает организационную и хозяйственную деятельность руководителей среднего уровня (согласно терминологии прошлого симпозиума — *мезоакторов* трансформационного процесса). Практически эта деятельность регулируется не столько законами прямого действия, сколько конкретизирующими (и корректирующими) их подзаконными актами, инструкциями, правилами и нормативами, которые разрабатывает ведомственная, региональная и местная бюрократия. Она же и распределяет необходимые для этой деятельности государственные ресурсы: бюджетные средства, заказы, кредиты, разрешения, льготы и т.д. Таким образом, деятельность мезоакторов фактически протекает не в создаваемом политиками общероссийском законодательном пространстве, а в административно-бюрократическом пространстве, формируемом разного уровня чиновниками. Именно поэтому деятельность руководителей организаций на схеме поставлена в зависимость не только от общегосударственных законов и норм (связь 10), но и от взаимодействий с региональной и местной бюрократией (связь 11). Отсюда тенденция к сращиванию власти с бизнесом и созданию устойчивых механизмов перекачки ресурсов из государственного кармана в частный (связь 12).

Что касается самих мезоакторов, то они, в отличие от политиков и чиновников, изменяют не столько правила, сколько *фактический ход*, а значит, и *результаты игры*. Изменяя реальные практики, они тем самым в конечном счете способствуют преобразованию социальных институтов. В переходном обществе деятельность *мезоакторов* поневоле приобретает инновационный оттенок. Отталиваясь от устаревших, неэффективных практик (связь 13), они вы-

нуждены искать новые формы экономической и социальной жизни и содействовать их становлению (связь 14). Однако их поисковая деятельность амбивалентна по отношению к закону и беззаконию, морали и аморальности, традиции и модерну. В ее основе — частные интересы, противоречащие интересам других групп, корпораций, кланов или локусов. Конкретное качество и направленность этой деятельности определяются прежде всего структурой того административно-бюрократического пространства, в котором она реализуется. Структура же эта такова, что мезоакторы часто оказываются перед выбором: либо выполнять правила, следовать которым почти невозможно, либо пытаться обойти эти правила с помощью сговора с чиновниками. А так как в России транзакционные издержки *неформального* решения проблем существенно ниже, чем следования *формальным* нормам, второй путь избирается значительно чаще (связь 12).

Большинство руководителей и менеджеров не заинтересованы в продлении ситуации, постоянно угрожающей им судебной ответственностью. Многие предпочли бы платить государству больше, чем сейчас "откатывают" чиновникам, но зато спокойно спать по ночам. Однако бюрократии выгодно сохранение нелегальных отношений с бизнесом, обеспечивающих ей весьма высокие доходы. Активным субъектом борьбы с коррупцией сейчас мог бы быть только политический класс, опирающийся на конструктивно настроенную часть руководителей и менеджеров. Но, похоже, что социальные предпосылки возникновения подобного союза еще не сложились. Поэтому значительная часть экономической и административной деятельности, скорее всего, еще долго будет иметь неправовой и противозаконный характер.

Взаимосвязанная деятельность всех управленческих групп (т.е. макро- и мезоакторов) формирует то социально-нормативное пространство, в котором протекает деятельность большинства россиян (блок Ж). Именно она завершает формирование реальных трудовых, потребительских, образовательных и иных социальных практик. Сталкиваясь с противоправным поведением акторов более высоких уровней (связь 15), нарушающим их интересы, рядовые граждане ведут себя по-разному: одни безропотно принимают навязываемые им сверху невыгодные условия игры, другие пытаются протестовать, защищать свои нарушенные права, а третьи предпочитают вступить в неправовые, но взаимовыгодные отношения с вышестоящими лицами (связь 16).

В целом поведение массовых групп, формирующее реальные практики, определяется, с одной стороны, культурной традицией (связь 17), а с другой — распространением новых способов социального действия за пределами сложившегося формально-правового пространства (связь 18). Речь идет о широко распространенных в России теневых, нелегальных, неправовых практиках (блок В-2), в которые многие люди втягиваются не по корыстным соображениям, а потому, что других путей решения своих проблем не видят.

Последний блок схемы характеризует "человеческий фактор" трансформации общества. С точки зрения рассматриваемой проблемы, особенно важно формирование у россиян таких социальных качеств, как самостоятельность, развитое правовое сознание, прочная нравственность, гражданская ответственность. До тех пор, пока эти качества не сформируются, трудно рассчитывать на успешное движение России в сторону правового государства.

Говоря о различных факторах отклонения реальных социальных практик от формально-правовых норм, я стремилась показать, что широкое распространение неправовых и противозаконных практик — это не случайная легкая травма, которую можно быстро вылечить, а системное наследственное заболевание России.

Царская Россия никогда не была правовым государством да и не стремилась быть таковым. Советское государство с первых шагов отреклось как от принципов права, принятых в цивилизованном мире (признания прав и свобод человека, презумпции невиновности и др.), так и от общечеловеческой морали. Приняв откровенно противоправный характер, оно сознательно отсеивало лучший человеческий материал, унижало, репрессировало и физически уничтожало наиболее достойных людей. Выживали же и делали карьеру преимущественно те, для кого понятия "*право*" и "*совесть*" не представляли значимой ценности. Так надо ли удивляться тому, что большинство россиян до сих пор имеют лишь отдаленное представление о правовом государстве и предпочитают праву "порядок"?

Реформаторы 90-х годов стремились (во всяком случае, на словах) превратить Россию в правовое либерально-демократическое государство. Но они вряд ли осознавали тот факт, что в этой стране процессы расширения свободы и прочного становления права находятся в сложном соотношении. В частности, резкое расширение свободы без соответствующих превентивных мер может с большой вероятностью привести к вспышке противоправной деятельности. Правовой аспект либеральных реформ требовал от политиков особенно большого внимания, но об этом не подумали или не придали этому должного значения. В результате противоправная деятельность россиян, прежде таившаяся в затененных, относительно закрытых углах, вырвавшись на свободу, вспыхнула как пожар, охватив едва ли не все общество.

Сегодня мы наблюдаем, с одной стороны, откровенно противоправные действия власти, позорно неправовое правосудие, бандитский характер экономических отношений, а с другой — социально незащищенных граждан, плохо знающих свои права и не умеющих за них бороться. Постепенная институционализация многообразных неправовых практик, пронизывающих все сферы жизнедеятельности общества, на мой взгляд, — самая актуальная и болезненная проблема страны. Объединим же свои усилия, чтобы глубже понять ее причины и сущность, оценить возможности и пути решения.