

М.А.Шабанова,
доктор социологических наук.
Государственный университет —
Высшая школа экономики,
Интерцентр

Институциональные изменения и неправовые практики¹

Процесс изменения базовых институтов российского общества, как известно, начался с провозглашения властями новых экономических и политических прав. Причем многие из этих прав были не только провозглашены, но к настоящему времени стали неотъемлемым элементом современной институциональной системы российского общества, приближая ее, по крайней мере, по форме, к западной. Вместе с тем внедрение новых прав осуществлялось чаще всего в *неправовом* социальном пространстве, которое за годы реформ настолько расширилось, что для большинства населения стало более реальным, чем правовое. По нашим данным, только 1,5% респондентов трудоспособного возраста за последние 3-4 года не сталкивались с нарушением своих прав. Причем большая часть (42%) указала, что в современных условиях их законные права нарушаются чаще, чем до реформ (26% — примерно так же и только 5% — реже)². Наиболее неблагоприятным (и важным для осмысления современного трансформационного процесса российского общества) является то, что основными субъектами, нарушающими права граждан, являются

¹ Автор признателен грантовой программе НИСП (финансирование Фонда Форда) за поддержку в работе над проектом (грант № SP-01-1-11).

² Здесь и далее приводятся данные серии социологических обследований, проведенных в городской и сельской местностях Новосибирской области и Алтайского края. Выборочная совокупность городского населения (г. Новосибирск, N=602 человека, 1998-1999 гг.) репрезентирует генеральную по полу и возрасту трудоспособного населения (финансовая поддержка Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартунов, грант № 98-52208). Информационной базой сельских исследований стали данные серии социологических обследований, проведенных ИЭ и ОПП СО РАН в Алтайском крае и Новосибирской области в 1995—1999 гг. Выборочные совокупности (1995 г. — 344 человека, 1996 г. — 340, 1997 г. — 551, 1998-1999 г. — 340 человек) репрезентируют генеральную по полу и возрасту взрослого населения.

власти разных уровней (89%), т.е., оперируя терминами сегодняшнего симпозиума, — *макро-* и *мезоакторы*. Противодействие им со стороны рядовых *микроакторов* в 75% случаев признается бесполезным и даже небезопасным, а эффективным оно бывает редко (всего 3-14% случаев). В этих условиях рядовые граждане нередко также используют разные (доступные при их социальной позиции) неправовые способы адаптации к новым условиям. Причем сегодня ситуация такова, что уже 42% считают такие способы более эффективными, чем правовые (против 29% — уверенных в обратном)¹.

Иными словами, происходит адаптация не только к новым условиям с их "западными" правами и свободами, предполагающими рост самостоятельности и независимости. Одновременно люди приспособляются и к существенно расширившемуся за годы реформ *неправовому пространству*, которое сегодня пронизывает, по существу, все основные сферы жизнедеятельности населения и приобретает все более неприкрытый характер. Неправовые действия — важный канал новых социальных неравенств, мощный барьер приспособления к новым условиям для одних акторов и, как правило, остающийся безнаказанным способ успешного продвижения в них — для других. Приобретение неправовыми социальными действиями все более массового и устойчивого характера, по существу, их превращение в неправовые *практики*, — придает либеральным по форме правам иное содержание и выступает одним из важных барьеров реализации в России как либерального, так и социал-демократического сценариев трансформации.

Возникает ряд вопросов. Насколько прочно в современном институциональном пространстве укоренены неправовые практики? Только ли неизбежным спутником любых кардинальных реформ (где бы они ни проводились) является их расширение? Если да, то любые попытки реформаторов и новаторов ослабить неправовые практики "здесь и сейчас" заранее обречены на провал, и обществу ничего не остается, как терпеливо дожидаться лучших времен. Но, быть может, у российского общества нет и этой — пусть далекой, но все же обнадеживающей, — перспективы из-за специфики правосознания его граждан, которым, как известно, традиционно приписывается правовой нигилизм? Или все же возможно сократить неправовые практики даже здесь, в России, в ходе целенаправленного регулирования со стороны государства и общества? Если да, то в какой степени? И какой при этом должна быть экономическая и социальная политика?

Ответ на все эти вопросы в существенной мере зависит от осмысления *взаимосвязи* современных неправовых практик с реальными институциональными изменениями (формальными и неформаль-

¹ Подробнее об этом см. *Шабанова М.* Социология свободы: Трансформирующееся общество / Отв. ред. Т.И.Заславская. М.: МОНФ, 2000. С. 234-257; Индивидуальная и социальная свободы в реформируемой России // Куда идет Россия?. Власть, общество, личность / Под общ. ред. Т.И.Заславской. М.: МВШСЭН, 2000. С. 399-410.

ными), которые происходят в российском обществе. Причем эту взаимосвязь целесообразно рассмотреть сквозь призму тех видов социальных действий, которые предпочитают или вынуждены осуществлять в современных условиях акторы разных уровней.

Неправовые практики в современной России имеют два "институциональных" источника. Один связан с противоречиями и несоответствиями во *внутренней* структуре подлежащего трансформации социального института как такового. Другой — с особенностями *конфигурации* социальных институтов, которая имеется в данный момент времени. Оба эти источника взаимосвязаны, и в кардинально меняющемся обществе, действуя одновременно, усиливают друг друга.

Как известно, каждый легальный социальный институт состоит из нескольких элементов: а) формальных (правовых и административных) норм и правил, провозглашаемых властями; б) правовых механизмов их реализации, включая государственный и общественный контроль за выполнением установленных норм и правил; в) неформальных норм, укорененных в культуре данного общества (установления и правила типа "так должно", "так принято", "так все поступают")¹. Изменение этих элементов относительно независимо друг от друга, и каждое направление сдвигов вносит свою лепту в трансформацию данного института. Чем сильнее они поддерживают друг друга, тем успешнее происходит трансформация института; и напротив, рассогласованность их динамики может существенно затруднить институциональные преобразования и даже придать им противоположный "знак". В этом смысле успешность институциональных трансформаций зависит от усилий (установок) акторов всех трех уровней: и макро-, и мезо-, и микроакторов. Даже если контроль *макро-* и *мезоакторов* за соблюдением провозглашенных ими правил игры достаточно строг, *микроакторы* все равно сохраняют за собой определенную свободу выбора моделей поведения, в том числе индифферентного отношения к новым правовым нормам или безнаказанного их нарушения. Отрыв формальных правовых норм от норм социокультурных ведет к тому, что новые правовые нормы, будучи законными, но нелегитимными для больших групп индивидов, сами по себе становятся дополнительным источником неправовых практик.

В связи с этим хотелось бы выделить основные особенности современного институционального пространства.

1. *Произошли кардинальные изменения в системе правовых норм, провозглашаемых находящимися у власти макроакторами.* Были провозглашены (и начали реализовываться!) новые экономические и политические права западного образца, которые не просто добавились к прежним ("административно-командным") правам, но вытеснили ряд дореформенных прав и гарантий. Этими изменениями в инсти-

¹ Заславская Т. Поведение массовых общественных групп как фактор трансформационного процесса // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2000. № 6. С. 15.

туционально-правовом пространстве макроакторы очертили новое поле своей текущей политико-управленческой деятельности (направления, пределы и способы управленческих воздействий). Тем самым они официально задали *новые правила игры* и для акторов микро- и мезоуровня: закрепленные в системе правовых норм формальные возможности выбора и достижения жизненных целей, интересов, осуществления экономической и гражданско-политической активности.

2. *"Правовое сопровождение" новых правил игры существенно отставало от их провозглашения. Вертикальный контроль со стороны государства за соблюдением новых (и сохранившихся старых) правовых норм не только не усилился, но и существенно ослабился.* Это привело к тому, что многие из тех, кто нашел новые права значимыми, не смогли ими воспользоваться (до 45% по разным типам поселений) или вынуждены были это сделать в неправовом социальном пространстве. Кроме того, большая часть респондентов (46% — в городе, 30% — в селе) не воспользовались новыми (и важными для них) правами потому, что у них не оказалось достаточных денежных накоплений, возможностей взять кредит и др. Важно отметить, что сам этот ограничитель в значительной степени был порожден теми правилами игры, которые решились установить макрореформаторы и которые неоднократно приводили к утрате экономических ресурсов акторами более низкого уровня. Только за последние 3—4 года 44% респондентов столкнулись с утратой личных сбережений, хранившихся в банках, 66% — с нарушением права на своевременное получение заработной платы и пр.

3. *Неактуальность и нелегитимность для большей части акторов провозглашенных институционально-правовых изменений.* В меняющемся обществе глубина приверженности новым правам и правилам игры в значительной степени определяется сопоставлением их с утраченными правами, которых сегодня индивидам недостает. В настоящее время микроакторы сильнее ощущают нехватку ряда до-реформенных прав, чем заинтересованность в новых правах. В результате лишь 15% указали, что за годы реформ они не потеряли никаких важных прав (только приобрели); еще 28%, хотя и утратили некоторые из значимых новых прав, но приобретения оценивают выше потерь. В то же время больше половины (55%) респондентов оказались в более усеченном, чем до реформ, правовом пространстве, либо не обрета *никаких* значимых прав (19%), либо утратив более важные права, по сравнению с полученными (36%). В этом смысле, независимо от того, насколько прочно охраняются законом новые права, большие группы членов российского общества неизбежно будут чувствовать себя более бесправными, чем прежде. Утрата ряда значимых прав, будучи формально законной, выходит за пределы их согласия, воспринимаясь ими как нелегитимная, "неправовая".

Неактуальность и нелегитимность провозглашенных в ходе реформ прав являются не только серьезным барьером для

их институционализации, но и важным фактором формирования неправовых практик. В данном случае это связано с ослаблением уже не вертикального, а горизонтального контроля за правильностью исполнения правовых норм, воплощенных в ролевых ожиданиях. Поскольку новые ролевые ожидания не соответствуют правовым и моральным нормам, которые разделяют многие индивиды, ролевые отклонения не сказываются отрицательным образом ни на оценке индивидами самих себя, ни на оценке их "значимыми другими". Так, по данным наших обследований, нарушение правовых норм вообще становится одним из основных видов реактивно-адаптационного поведения разных групп населения к тем условиям, в которых они оказались в ходе реформ. В частности, мелкие хищения с производства, с совхозного поля, стройки не осуждаются основной частью (65%) сельского населения, не получающего зарплату от полугода до двух лет. В крупном городе таких — 62%.

4. *В кардинально меняющихся условиях в институционально-правовых предпочтениях соседствуют, не всегда совместимые элементы: индивиды хотят обрести новые права, но не потерять старых (прав-гарантий).* Они не готовы отказаться от тех или иных новых прав ради возвращения старых, но и старых прав терять не хотят, что, разумеется, не всегда возможно. И если в сельской местности от всех новых прав готова отказаться почти половина респондентов, то в крупном городе — только 12,5%. Поэтому, в полном соответствии с теорией Дж.Брема, психологическое реактивное сопротивление населения будет возникать как в случае отката от новых прав, так и в случае невозвращения ликвидированных прав-гарантий. И это негативно будет сказываться как на устойчивости ролевых ожиданий и строгости санкций за отклонение от них, так и на субъективных оценках индивидами динамики своей свободы в условиях реформ. Не случайно из теории Д.Брема следует, в частности, что опаснее предоставлять народу свободы на некоторое время, чем не предоставлять их вообще, или (добавлю от себя) провозглашать новые права, не создав условий и механизмов их реализации¹.

Наряду с внутренними противоречиями и несоответствиями структуре подлежащих трансформации социальных институтов, не менее важным "институциональным" источником неправовых практик являются особенности *конфигурации социальных институтов*, которая имеется в данный момент времени в обществе. Именно эта конфигурация придает институциональной системе вообще и каждому институту в отдельности определенное качество. Так, согласно теории трансформационного процесса, развиваемой Т.И.Заславской, социальный тип общества задается характером следующих *базовых институтов*: а) степени легитимности, демократичности и

¹ *Brehm J.W.* A Theory of Psychological Reactance. N.Y.: Academic Press, 1969; *Brehm S.S., Brehm J.W.* Psychological Reactance. N.Y.: Academic Press, 1981.

эффективности власти; б) структурой, легитимностью и защищенностью собственности; в) многообразием и зрелостью структур гражданского общества; г) широтой и надежностью прав и свобод человека. Причем особо подчеркивается важность *одновременного* присутствия этих базовых институтов в обществе¹.

Иными словами, власть и собственность, присутствующие в большинстве классификаций базовых институтов, в данном случае дополняются двумя "не общепринятыми", но, думается, крайне важными для понимания и отслеживания современного трансформационного процесса в России, институтами. Ибо одной и той же конфигурации власти и собственности могут отвечать принципиально различные качества структур гражданского общества и прав человека. Можно, например, сильно укрепить исполнительную власть или быстро трансформировать отношения собственности, но сделать это за счет ущемления экономических и политических прав граждан — на основе унаследованных из прежней, административно-командной, системы правил игры. Иными словами, особенности конфигурации социальных институтов также очень важны для осмысления возможностей ослабления либо, напротив, перспектив расширения и институционализации неправовых практик.

В связи с этим к отмеченным особенностям современного институционального пространства, обусловленным несоответствиями во внутренней структуре социальных институтов как таковых, следует добавить еще как минимум три особенности, связанные с *конфигурацией* социальных институтов.

5. *Власти разных уровней*, как уже отмечалось, *сами активно нарушают законные права рядовых граждан и уверенно лидируют среди правонарушителей*. Все большее погружение отношений господства—подчинения (которые являлись базовыми в "административно-командной системе и сохраняют господствующее положение до сих пор) в неправовое пространство делает зависимость рядовых граждан от власти предрешающих еще более унижительной.

6. *Протестный потенциал рядовых акторов, столкнувшихся с нарушением формальных "правил игры", очень слаб*. Об одной причине (лидерстве среди субъектов неправовых действий властей, противодействие которым большинством респондентов признается бесперспективным и небезопасным) выше уже говорилось. Другая причина, тесно связанная с этой, состоит в том, что в современных условиях очень часто индивиды вынуждены отстаивать свои права самостоятельно, не рассчитывая на помощь тех, в чьей компетенции находится защита их прав. Вообще, защита своих прав сегодня — дело индивидуально-семейное и часто неформальное: наиболее

¹ Заславская Т.И. Трансформационный процесс в России. Социоструктурный аспект // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Отв. ред. Т.И.Заславская, З.И.Калугина. Новосибирск: Наука. Сиб. отделение РАН, 1999. С. 150.

массовые помощники — друзья и родственники (26 и 25% соответственно). Наконец, элементы и структуры гражданского общества сегодня очень слабы. В таких условиях значительному большинству населения, по существу, ничего не остается, кроме как доступными способами *приспосабливаться* к тому, что есть, включая неправую ситуацию. Опросы общественного мнения постоянно фиксируют тенденцию к адаптации как *наиболее массовую* и *наиболее привычную*: "средний", "массовый" человек другого ориентира не имеет даже в условиях самых острых кризисов и катастроф¹.

7. *Нестабильность, изменчивость "правил игры", их неформальность.* Эта важная черта современного институционального пространства в действительности аккумулирует ряд частных его особенностей. Во-первых, нестабильность *официальных* правил игры, которая связана не столько с их отлаживанием, сколько с отступлениями от первоначально заявленных правил. Во-вторых, большая роль личного (неформального) компонента, который вносит элемент неопределенности в официальные правила игры и, устойчиво воспроизводясь, становится важным атрибутом современного институционального пространства. Большая роль личного, неформального компонента отчасти объясняется тем, что институциональные реформы осуществлялись старой номенклатурой, "партийная закалка" которой обнаруживала себя в решении многих вопросов не по закону, а по прихоти. Власти разных уровней и в новых условиях демонстрировали свою волю, "царственным жестом" идя на неоправданные уступки одним и воздвигая неоправданные запреты (препятствия) другим². В-третьих, развитие неформальных норм трудовых взаимодействий в формальной и теневой экономике.

8. Важной (и неизбежной в силу инерционности, свойственной трансформациям любых социально-экономических систем) чертой современного институционального пространства является *воспроизводство в новых условиях "административно-командных" правил игры*. В этих условиях несоответствия во внутренней структуре новых институтов и их конфигурации ведут к тому, что эта черта сама по себе становится важным источником неправовых практик.

Об устойчивости неправовых практик свидетельствует их "социальное распределение". В группе *макро-* и *мезоакторов* (а также

¹ Левада Ю.А. 1989-1998. Десятилетие вынужденных поворотов // Куда идет Россия? Кризис институциональных систем Век, десятилетие, год / Под общ ред Т.И.Заславской М: Логос, 1999 С 125

² Эта практика сохранялась не только на местах, но и культивировалась сверху. Так, средства массовой информации активно транслировали всесильность Президента, который во время поездок по стране, "мог на капоте какого-нибудь трактора подписать указ о финансировании неизвестного никому заказа, неизвестно из каких ресурсов и неизвестно с какими последствиями" // "Серый кардинал" и его ПАПА. Геннадий Бурбулис вспоминает о годах работы с Борисом Ельциным. Беседавал Дмитрий Макаров // Аргументы и факты. 2000 № 30. С. 8.

в их отношениях друг с другом) активно развиваются взаимовыгодные неправовые взаимодействия. Степень взаимовыгодности определяется соотношением сил участников неправового взаимодействия (их экономическим и политическим потенциалом, криминальным влиянием и пр.). Во взаимоотношениях же макро- и мезоакторов с рядовыми *микроакторами* доминируют конфликтные неправовые взаимодействия (сказывается отсутствие в обществе надежных институциональных противовесов произволу властей)¹. Другой показатель устойчивости неправовых практик состоит в том, что не только у властей, но и у рядовых групп, как показали исследования, отклонение от правовых норм уже превращается в норму, активно проникая в институты социализации молодого поколения. Так, многие респонденты (на селе более 2/5) хотят, чтобы их дети и внуки не испытывали "комплекса вины", когда нарушают правовые нормы, критически относились к законам и, если нужно, не боялись отступать от них, ибо "законные решения редко решают человеческие проблемы". Выжившие в неправовом социальном пространстве предприниматели не только научились, но и уже привыкли утаивать доходы ("это стало делом чести"; "государство сильнее, а бизнес — хитрее").

Таким образом, неправовые взаимодействия не просто широко распространены в современном трансформационном процессе в России: идет активный процесс их *институционализации*, т.е. превращения в устойчивый, постоянно воспроизводящийся феномен, который, интегрируясь в формирующуюся систему общественных отношений (экономических и неэкономических), становится нормой (привычным образцом) поведения акторов самых разных уровней и постепенно интернализуется ими. Противоречия и несоответствия в институциональной системе реформируемого общества, выступая важным источником неправовых практик, постепенно втягивают неправовые практики в свою орбиту, делая элементом институциональной системы. В свою очередь, неправовые практики сегодня выступают мощным барьером для институционализации провозглашенных в ходе реформ либерально-демократических прав. Они вносят существенную лепту в поддержание механизмов "отчуждения от новых прав", "отложенного спроса на новые права", "неправовой реализации новых прав", "воспроизводства "западных" прав на административно-командной основе" и пр.

Будучи вплетенными по столь многообразным каналам в институциональную систему трансформирующегося общества, неправовые практики, разумеется, не могут исчезнуть по простому указу "сверху". Нет оснований и для другой крайности — целиком списывать рост неправовых практик на закономерности переход-

¹ Подробнее об этом см.: *Шабанова М.* Социология свободы... С. 237-257; "Неправовая свобода" и социальная адаптация // Свободная мысль. 1999. № 11. С. 54-67.

ного периода ("такое происходит везде и всегда"). В переходных обществах всегда важна *степень*. Анализ институциональных источников расширения неправовых практик свидетельствует о том, что оно, хотя и неизбежно в периоды крупных общественных преобразований, в нашем случае усиливалось и искусственно. Ослабление неправовых практик может быть лишь очень постепенным и являться следствием продуманной экономической и социальной политики, которая учитывала бы интересы и возможности акторов *всех* уровней и способствовала бы ослаблению несоответствий как в конфигурации новых социальных институтов, так и между отдельными элементами каждого из них. Речь идет как о структурно-производственной, инфраструктурной, институционально-правовой подготовленности реформ, так и о том, что изменения в системе прав и правил игры (какими бы прогрессивными они ни были) должны готовиться культурно и идеологически (или, на худой конец, хотя бы сопровождаться культурными и идеологическими мобилизациями), чтобы стать легитимными для большинства членов общества.