

В.П. Пугачев

**ТЕНЕВЫЕ ДЕСТРУКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Статья посвящена выявлению специфики деструктивных теневых институтов и раскрытию важнейших причин их гипертрофированного роста в государственном управлении современной России. Уточняется понятие социального института, рассматривается его структура, важнейшие признаки и особенности их проявления в теневых институтах. Выделяются общие, универсальные и конкретные, российские причины массового распространения теневых институтов, намечаются пути их устранения.

Ключевые слова: институт, теневой институт, социальная сеть, социальная практика, социальный контроль, коррупция, государственное управление.

The article is devoted to identification of the specific destructive shadow institutions in public administration of modern Russia and to disclosure of the major causes of their exaggerated growth. The concept of a social institution is clarified, its structure is considered, the most important characteristics and features of their manifestation in the shadow institutions are revealed. Some common, universal and specific reasons for the spread of Russia's shadow institutions are listed; the ways to eliminate them are outlined.

Key words: Institution, shadow institution, social network, social practice, social control, corruption, public administration.

Эффективность государственного управления, состояние и развитие общества в целом непосредственно зависят от социальных институтов. Институты играют важнейшую роль в структурировании общества, придании ему стабильности, определенного системного качества, в упорядочивании и регулировании общения и деятельности людей, достижении ими своих целей.

Институты необходимы любому обществу — без них оно оказалось бы в состоянии хаоса. Хотя они призваны удовлет-

Пугачев Василий Павлович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой управления персоналом факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

ворять определенные общественные потребности, некоторые из них могут тормозить социальное развитие, служить корыстным интересам определенных социальных групп. В современном обществе чаще всего такую, деструктивную роль выполняют теневые институты.

Масштабы распространения и роль теневых институтов особенно возрастают в переходные эпохи, когда устраняются одни, старые институты и формируются другие, новые. Если этот процесс идет быстро, революционно, как это было в России 90-х гг. XX в., то новые социальные институты, как правило, не могут надлежащим образом выполнять необходимые для общества регулятивные и управленческие функции, что создает благоприятную почву для гипертрофированного роста теневых институтов. Они быстро заполняют институциональный вакуум, возникающий вследствие как институционального дефицита — нехватки новых законов, норм, регламентов, процедур и т.п., так и неадекватности многих из новых институтов запросам общества, их оторванности от жизни. Такая ситуация имеет место в постсоветской России (хотя и не только у нас), где теневые институты порою достигают таких масштабов и влияния, которые чреваты деградацией и государства, и всего общества.

Выявить теневые деструктивные институты, понять причины их возникновения, закономерности функционирования и пути устранения помогает знание общей природы социальных институтов, одной из разновидностей которых и являются теневые институты, существующие в государственном управлении.

Характерные черты и особенности теневых институтов. Хотя в трактовке социальных институтов в научной литературе существуют значительные различия¹, большинство авторов согласны с их пониманием как комплекса формальных и неформальных правил, норм и установок, регулирующих общение и деятельность людей, управляющих их поведением. Институты не существуют вне людей и без людей, определенных социальных групп, интересам которых они служат, и поведение которых они направляют. Это не обязательно интересы общества или государства. *Что касается теневых институтов, то они, как правило, служат реализации потребностей узких групп людей, находящихся в конфликте с интересами общества или его официальных представителей.*

Социальные институты организуют общество и обладают свойствами организации, в том числе могут быть формальными

¹ См.: Добреньков В.В., Кравченко А.И. Социология. В 3 т. Т. 3. Социальные институты и процессы. М., 2000. С. 135—145.

и неформальными. С этой точки зрения *теневые институты являются неформальными, неофициальными и скрытыми*². Это их качество вытекает из несовместимости целей теневых институтов с официальными целями общества или организации. В силу такой несовместимости теневые институты в государственном управлении, как правило, носят *деструктивный характер*. Хотя в принципе некоторые из теневых институтов могут быть и конструктивными для организации, отвечать интересам общества. Однако это возможно лишь в редких случаях перерождения организации, когда ее руководство преследует свои корыстные цели, противоречащие официальным целям, а устойчивая неформальная группа стремится защищать интересы и ценности организации.

По сфере своей регуляции социальные институты соотносимы с той группой, деятельность и общение членов которой они упорядочивают. Поэтому бывают *социетальные*, распространяющие свое влияние на все общество (например, государство) и *локальные*, ограничивающие свое влияние определенной социальной группой, институты. Теневые институты в государственном управлении обычно носят локальный характер, регулируют отношения внутри определенной рабочей группы, подразделения. Однако в некоторых случаях теневые институты могут распространяться на всю сферу государственного управления. Вспомним в этой связи высказывание бывшего президента РФ Б.Н. Ельцина: «У нас только ленивый чиновник не берет взятку».

Социальная направленность институтов влияет на способ их формирования: стихийный или сознательный. Одни институты возникают и функционируют стихийно, например разделение труда, собственность, семья и т.д.; другие же создаются сознательно и целенаправленно: органы государственного управления, законы, уставы предприятий и т.д. Рассматриваемые под этим углом зрения *возникновение и функционирование теневых институтов являются для официальных управленческих структур чаще всего стихийным процессом*, протекающим без их сознательного участия. Правда, иногда руководители управленческих институтов могут скрытно формировать выгодные для себя теневые институты, например в случае, когда руководство прокуратуры или ГИБДД в целях личного обогащения формирует коррупционную сеть. В целом же теневые институты складываются из вполне сознательных действий отдельных людей и их

²См.: Дорожкин Ю.Н., Быковский А.В. Теневые политико-элитные группы в постсоветской России // Власть. 2011. № 6.

групп, стремящихся реализовать с их помощью свои собственные потребности.

Достаточно сложным является вопрос о материальных носителях социальных институтов. По этому вопросу среди специалистов существует два основных подхода: широкий и узкий. Сторонники узкого подхода трактуют институты как аспект коммуникаций, отношений и деятельности, отражающий их структурирующее и регулятивное начало. В таком понимании сами по себе институты как правила, нормы, процедуры, традиции и т.п. не имеют специальных, отличных от людей и их деятельности материальных носителей. Как отмечает М. Корнфорт, «институты — это не материальные предметы: их нельзя увидеть, или коснуться, или указать на них пальцем, как на материальные предметы»³. Другие же авторы, сторонники широкого подхода к институтам, включают в структуру института или в его признаки дома для семьи, общественные здания, в которых они располагаются, заводы и фабрики, учебные классы, библиотеки и т.п.⁴

Думается, что при использовании широкой трактовки институтов более правильно говорить о материальных признаках или *материальных носителях института*, поскольку любой социальный институт прямо связан с определенными материальными носителями, не существует без них. Различие точек зрения на материальные носители социальных институтов и их природу в целом во многом детерминировано глубокими различиями самих институтов, которые так же разнообразны, как разнообразны общение и деятельность людей. Одни институты, например язык с его определенными значениями слов и правилами, нравы, традиции и т.п., коренятся в телесной организации человека, сознании и поведении людей и не имеют отдельных материальных носителей, другие же, например государство, предприятия, партии и т.д., являются организациями и имеют соответствующий штат, здания, оборудования и т.п., т.е. вполне материальны. Материальные носители институтов могут быть полифункциональны, т.е. выполнять разные институциональные функции, служить одновременно разным целям. Так, например, заводы, здания, учебные классы и т.п. создаются в первую очередь для производства продуктов или услуг, обучения людей, удовлетворения их потребностей, а также выполняют необходимую для любой коллективной деятельности функцию упорядочивания и регулирования поведения людей.

³ Корнфорт М. Открытая философия и открытое общество. М., 1972. С. 316.

⁴ См.: Фролов С. С. Социология. Учебник. Для высших учебных заведений. М., 1994. С. 127—130.

Оцениваемые с точки зрения материальных носителей, *теневые институты* обычно не имеют специально созданных, в том числе полифункциональных, материальных носителей и произрастают, а чаще паразитируют, на материальной базе других, официальных институтов или же складываются в процессе межличностных коммуникаций.

Разнообразие и неодинаковая социальная значимость институтов отражается в выделении их различных типов. Следует отметить, что классификация социальных институтов крайне сложна, что объясняется чрезвычайным разнообразием типов и уровней деятельности и общения, которые они регулируют. Поэтому, не претендуя на какую-либо завершенность, в зависимости от комплексности регулятивного воздействия можно выделить следующие важнейшие типы социальных институтов:

- *традиционные структурные институты* (механистические институты, в отличие от органистических институтов — социальных сетей⁵). Это *институты-организации*: государство, партии, общественные организации, предприятия и т.п. Они существуют на определенной материальной основе и осуществляют комплексное регулирование деятельности и отношений людей, включают другие, более частные типы институтов;

- *социальные роли* — набор ожиданий и требований, которые предъявляют окружающие к людям, занимающим определенную социальную позицию (статус, должность). Социальные роли являются формальными, если требования к их носителям зафиксированы в специальных регламентах и инструкциях, и неформальными, когда такая фиксация отсутствует;

- *процедурные институты* — законы, регламенты, предписания, инструкции, регламентирующие процесс деятельности. Эти институты в современном обществе, как правило, обслуживают структурные и некоторые другие институты (например, социальные роли), направляя, регламентируя и упорядочивая их деятельность. Хотя некоторые из таких институтов, например ритуалы, обычаи, правила этикета и т.п., могут существовать и относительно самостоятельно, обслуживая определенные виды общения и деятельности людей. Отличительной чертой процедурных институтов является их обслуживающий характер, направленность на реализацию целей более крупного института.

- *социальные практики* — устойчивые образцы поведения, привычные способы деятельности, в том числе обычаи, традиции, нравы, ритуалы, предписания и др. К ним относятся периодиче-

⁵ См.: *Сивуха С.В.* Социальная сеть // Социологический словарь <http://vslova-re.ru/slovo/sotziologicheskij-slovar/sotzialnaja-set/258566> (Дата обращения: 14.01.2012).

ские отчеты руководителей в вышестоящие инстанции, празднования юбилеев, институт тамады при застолье, круговая порука и т.п. Социальная практика — это один из мельчайших социальных институтов, тот первичный элемент или клеточка, из которой складывается деятельность более крупных институтов.

• *социальные сети*. Этот институт выделяется в научной литературе сравнительно недавно. Он является одним из наиболее распространенных среди теневого деструктивных институтов и поэтому нуждается в специальном комментарии. Социальные сети, как отмечает И.Е. Штейнберг, это особая форма социального института. Ее минимальными признаками являются: 1) отчетливо выраженная потребность в организации совместной деятельности людей для достижения их индивидуальных целей; 2) устойчивая система социальных связей между элементами сети — отдельными людьми и единицами организационной структуры. Эта система связей интегрирует различные элементы сети в комплекс отношений, закрепленных в виде социальных ролей и статусов. Физической формой выражения сетевых отношений являются определенные материальные и моральные ресурсы, сетевой социальный капитал, традиции и ритуалы поведения людей⁶.

Как видно из приведенной выше характеристики социальных сетей, этот тип социальных институтов, подобно традиционным институтам-организациям, является интегральным, включает социальные роли, процедурные институты, социальные практики. Социальные сети обычно возникают стихийно, снизу и очень часто существуют без их формализации (особенно это относится к социальным сетям, имеющим деструктивную направленность), хотя неформальные социальные сети могут впоследствии формализоваться, как это имело место с некоторыми социальными сетями интернет. Социальные сети отличаются от институтов-организаций прежде всего неформальным характером, непосредственной личностной заинтересованностью и добровольностью участия, отсутствием четко выраженных центров власти и иерархических организационных структур влияния. Характерной для них организационной структурой является сеть, или паутина, отношений участников, хотя следует отметить, что грани между институтами-организациями и институтами-сетями относительны, часто трудно уловимы. Поэтому, как уже упоминалось, ряд авторов считают социальную сеть формой органистической (в противоположность традици-

⁶ См.: Штейнберг И.Е. Парадигма четырех «К» в исследованиях социальных сетей поддержки // Социс. 2010. № 5. С. 43.

онной механистической) социальной организации, хотя другие ученые, к примеру, известный футуролог Ф. Фукуяма, не считают социальную сеть организацией.

На наш взгляд, хотя социальная сеть является формой социальной организации, поскольку упорядочивает, организует поведение и деятельность людей, ее все же целесообразно отличать от институтов-организаций с традиционно четко определенной организационной структурой, с правилами поведения их членов, однозначно выраженными центрами власти и т.д.

Оцениваемые под углом зрения разнообразия форм, *теневые социальные институты могут включать любой из рассмотренных выше типы социальных институтов. Их наиболее распространенной формой являются социальные сети, социальные роли и социальные практики.* Что же касается теневого института в государственном управлении, то в принципе они иногда могут включать и неформальные институты-организации, например когда среди сотрудников МВД существует тайная организация, занимающаяся разбоем на дорогах, используя служебное положение, — такие случаи имели место в постсоветской России. Возможны также случаи перерождения государственных учреждений в криминальные организации, сохраняющие формальную властную иерархию и использующие формальную организацию, ее полномочия и ресурсы для криминальных целей, например организация коррупционеров в правоохранительных органах. Хотя в большинстве случаев существующие в государственном управлении теневые институты не полностью совпадают с формальными структурами государственных учреждений. Они имеют организационную форму со своими правилами и центрами влияния социальных сетей, находящихся под «крышеванием» высшего руководства.

Социальные, в том числе и теневые, институты создаются людьми и выражают потребности определенных общественных групп. Используя классификацию теневого политического групп, О.В. Крыштановской, в качестве *акторов деструктивных теневого института можно выделить* кланы, клики, стратегические группы, группы давления, внутренние партии и обоймы⁷. Деятельность каждой из этих и некоторых других групп регулируется соответствующими теновыми институтами.

Хотя, на наш взгляд, приведенная выше классификация не безупречна, особенно применительно к теновым институтам государственного управления, и нуждается в уточнении, требующем специального исследования, однако в общей форме она

⁷ См.: Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005. С. 81.

может быть использована и при анализе деструктивных теневых институтов.

Итак, в свете проанализированных выше общих и специфических признаков различных институтов деструктивные теневые социальные институты в государственном управлении можно определить как *неформальные, неофициальные, скрытые социальные сети и практики, обычно функционирующие на материальной базе формальных организаций и использующие их ресурсы. Они формируются стихийно, по инициативе снизу с целью реализации потребностей определенных групп, противоречащих официальным целям, ценностям и нормам государства.*

Деструктивные теневые институты, как и социальные институты вообще, имеют определенную структуру, выявление элементов которой и их связей позволяет понять как возникают, функционируют и изменяются институты, почему одни, официально провозглашаемые институты, не работают или же действуют неэффективно, другие же, напротив, растут и распространяются без государственной поддержки и вопреки государственным запретам.

Вопрос об элементах социального института трактуется в научной литературе очень неоднозначно⁸, его специальное рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи. Для управления динамикой института наиболее важно выделить его *основные элементы с точки зрения механизма его воспроизводства и функционирования*, т.е. определить основные звенья механизма мотивации институционального (соответствующего конституируемым институтом правилам) поведения людей. Основываясь на общем механизме мотивации поведения⁹, несколько обобщенно можно выделить следующие *элементы механизма воспроизводства социального (в том числе и теневого) института*:

- *потребности*, выражающие нужду, желаемость для человека определенных благ, состояний, предметов или форм поведения. В основе теневых институтов лежат в первую очередь материальные и статусные потребности, а также потребности во влиянии и власти. С их помощью соответствующие группы стремятся удовлетворить эти непрерывно растущие потребности. В постсоветский период под влиянием тотальной пропаганды СМИ высоких потребительских стандартов и ценностей потребительского общества у граждан России, особенно молодежи, наблюдается гипертрофированный рост потребностей, который при трудности их удовлетворения посредством добросовестного

⁸ См.: Добреньков В.В., Кравченко А.И. Указ. соч. С. 14—145.

⁹ См.: Пугачев В.П. Управление свободой. М., 2010. С. 23—65.

труда и при наличии благоприятных «левых» возможностей детерминирует их деструктивное поведение, ведущее к созданию и массовому распространению теневых институтов;

- *ценности и убеждения.* Ценности представляют собой лично значимое субъективное отображение внутреннего и внешнего мира человека, в том числе его потребностей. Содержанием ценностей является все то, что имеет для человека значимость, связано с его желаниями или пользой. Убеждения — это «тесно взаимосвязанные обобщения относительно 1) причинно-следственной связи, 2) значения и 3) границ: а) окружающего мира; б) нашего поведения; в) наших возможностей и г) нашей идентификации»¹⁰. Убеждения дают личностную оценку тем или иным объектам, связям и отношениям и, связывая ценности с реальной ситуацией, определяют то значение, которое мы им придаем. Они опосредуют влияние потребностей и ценностей на поведение человека и играют ведущую роль в определении его эмоциональной и поведенческой реакции. Общей ценностной основой институтов государственного управления являются индивидуализм и эгоизм, мотивационная установка на получение для себя материальных и иных благ, невзирая на нравственные ценности, интересы других людей и всего государства. Наиболее благоприятной ценностной социальной почвой теневых институтов является состояние социальной аномии, характеризующейся распадом системы ценностей и норм и прежде всего нравственных ценностей, обеспечивающих гражданское поведение и общественный порядок. Состояние социальной аномии до сих пор переживает российское общество, большая часть граждан которого считает вполне допустимыми такие асоциальные формы поведения, как коррупция, протекционизм, клиентелизм, nepотизм, черная зарплата и др. Что же касается убеждений, то субъективной основой такого поведения является убежденность в его «нормальности» — «все так поступают» — и безнаказанности;

- *цели института.* Они должны соответствовать потребностям и ценностям, в противном случае люди либо не будут соблюдать правила или требования института, либо — в случае угрозы негативных санкций (позитивные санкции предполагают поощрение) — соблюдать нормы института лишь при условии тотального контроля, реально обеспечить который обычно невозможно. Цели теневых институтов в государственном управлении, как правило, связаны с получением личных выгод для их

¹⁰ Дилте Р. Фокусы языка. Изменение убеждений с помощью НЛП. СПб., 2001. С. 112.

пользователей — денег, повышения статуса, престижа, объема власти и влияния;

- *правила и образцы поведения, предлагаемые и утверждаемые институтом.* Образцы поведения представляют собой поведенческие способы удовлетворения потребностей. К примеру, институт коррупции предполагает передачу определенной суммы денег должностному лицу за лицензию на определенную предпринимательскую деятельность или угодное решение другого вопроса. Сами по себе образцы поведения, предлагаемые теневыми институтами, достаточно просты, хотя для камуфлирования теневой деятельности порою изобретаются очень хитроумные сценарии. Правила и образцы деструктивных теневых институтов характеризуют девиантное, отклоняющееся от общепринятых, социально одобряемых и наиболее распространенных в обществе норм поведение. Хотя в периоды аномии грани между социально одобряемым и девиантным поведением размываются, как это имеет место, например, в постсоветской России, где такие формы девиантного поведения (и соответствующие институты), как коррупция, протекционизм и клиентелизм, воспринимаются многими или даже большинством граждан как нормальное явления, а не девиация.

- *санкции: позитивные и негативные.* Позитивные санкции отражены в целях и связаны с перспективой получения вознаграждения, а негативные — с возможностью его неполучения, угрозой наказаний или лишения определенных благ. Кроме того, санкции как позитивные, так и негативные может применять коллектив или группа. Санкции могут проявляться соответственно: позитивные — в форме признания, принятия и одобрения и негативные — непринятия, остракизма, выражения неуважения, презрения и т.п. Применительно к деструктивным теневым институтам, например коррупции, позитивные санкции выражаются в возможности получения больших по сравнению с зарплатой доходов, услуг, поддержки со стороны участников коррупционной сети (круговая порука), «крышевании» со стороны руководства и т.п., негативные — в упущении возможной выгоды, остракизме и враждебности со стороны втянутых в коррупционную сеть коллег, придинок руководства, выживании и увольнении из организации. Поскольку деструктивные институты в государственном управлении служат механизмом реализации, как правило, девиантного поведения, то их функционирование связано с санкциями двух уровней: 1) с уже рассмотренными выше позитивными и негативными санкциями участников теневого сообщества (группы); 2) с негативными санкциями со стороны государства и общества по отношению к нарушителям социальных, в том числе этических, норм.

Последний вид санкций является проявлением *социального контроля*. В функционировании институтов важную роль играет также *индивидуальный, внутренний контроль* (самоконтроль). Он соотносит требуемые образцы поведения со своими ценностями и убеждениями, Я-концепцией (оценочным представлением человека о самом себе). При негативной оценке требуемого поведения включаются механизмы совести, санкции которой проявляются в чувствах стыда, вины, психологического дискомфорта в целом. Поскольку самоконтроль осуществляется на основе этических и других ценностей и убеждений человека, то необходимым условием участия индивида в деятельности теневого института является нравственная деформация личности, разрушение социальных ценностей, достигающее огромных масштабов в периоды социальной аномии. В целом же при прочих равных условиях появление и рост деструктивных теневого института прямо зависит от эффективности социального и индивидуального контроля: чем слабее такой контроль, тем шире распространение теневого деструктивного института.

Уточнение понятия и специфики теневого института, а также общего механизма их воспроизводства и функционирования позволяет более глубоко и основательно проанализировать государственное управление в современной России, которое характеризуется широчайшим распространением теневого института практически во всех областях государственного управления.

Причины гипертрофированного роста теневого института в современной России. Теневые институты как неформальный и неофициальный инструмент реализации потребностей социальных групп возникают, развиваются и ликвидируются под воздействием определенных социальных факторов. Те из них, которые оказывают прямое и релевантное воздействие на возникновение и динамику теневого института, являются их социальными причинами. Характеризуемые в наиболее общей форме *универсальные причины* возникновения и массового распространения в государственном управлении постсоветской России деструктивных теневого института связаны, во-первых, с отсутствием необходимых людям официальных институтов, в этом случае граждане сами создают институты для удовлетворения своих потребностей; во-вторых, с неэффективностью государственных институтов, в этом случае люди также вынуждены создавать теневые институты; в-третьих, с отсутствием или слабостью борьбы с деструктивными теневыми институтами, представляющими антипод официальных институтов и снижающими их эффективность. Между формальными государственными институтами и деструктивными

теневыми институтами, как правило, неуместна простая конкуренция не только в силу их антагонистичности, несовместимости, но и из-за большей материальной выгоды, которую может принести использование теневого института. К примеру, посредством получения одной крупной взятки должностное лицо может получить больше денег, чем за несколько лет добросовестной работы в государственном учреждении. Поэтому для обеспечения эффективности государственных институтов необходима решительная систематическая борьба с теневыми институтами. Хотя, конечно, не всегда и не все теневые институты приносят вред обществу и людям. Например, в 90-е гг., когда государственные налоговые институты требовали выплат больших, чем вообще зарабатывали предприятия, использование таких теневых институтов, как «черная зарплата», «двойная бухгалтерия» и т.п. способствовало выживанию предприятий, сохранению рабочих мест, производству товаров и услуг. Однако даже в таких экстремальных условиях деятельность теневых институтов снижала эффективность государственного управления, противоречила его официальным целям.

Выделенные выше три общих причины деструктивных теневых институтов нуждаются в содержательной конкретизации, которая связана в первую очередь с анализом потребностей и интересов определенных общественных групп в современной России. При этом потребности выражают нужду, желаемость для человека определенных благ, предметов или форм поведения, а интересы определяют способы удовлетворения потребностей в реальной ситуации. Известно, что потребности и интересы являются движителями любой человеческой активности, в том числе деятельности, порождающей деструктивные теневые институты и обеспечивающей их функционирование и развитие.

Наиболее глубокой в нашей классификации первой, конкретной причиной возникновения и распространения теневых институтов является фундаментальное противоречие интересов правящей элиты интересам большинства граждан, развития всего общества как системы.

Кризис командно-административного социализма в нашей стране был прямо связан с деградацией правящего номенклатурного класса, его отрывом от народа и превращением в особую, привилегированную группу. Большинство представителей постсоветской правящей элиты¹¹ сделали политическую карьеру

¹¹ В данном случае термин «элита» используется в научном, функциональном (а не в ценностном) значении, т.е. понимается как группа лиц, принимающих государственные решения.

в поздний коммунистический период, который был отмечен ослаблением профессионализма и, главное, нравственной деградацией правящего слоя, особенно его верхушки. В это время популярность и влияние коммунистической идеологии среди элиты и в обществе в целом сильно упали и на руководящие посты приходили конформистски настроенные люди, не имеющие твердых политических убеждений и нравственных принципов. Они не верили ни в коммунизм, ни в капитализм, ни в Бога, ни в черта, ориентировались лишь на потребительские идеалы западного образца, и были готовы служить кому угодно ради собственной выгоды.

Такие люди и составили костяк правящей посткоммунистической элиты в России. Не случайно среди новых российских политических лидеров практически не оказалось диссидентов или просто людей, которые бы пострадали за свои убеждения или бедствовали при коммунистическом режиме.

Преобладание среди номенклатурной элиты лиц без устойчивых политических и нравственных убеждений объясняет практически молниеносное падение системы советских институтов. Не только двадцатимиллионная коммунистическая партия, но и огромная армия партийных и комсомольских функционеров без всякого сопротивления восприняла радикальную смену власти и государственного устройства и в своем большинстве очень быстро примкнула к новой, теперь уже антикоммунистической «партии власти».

Официальные гуманистические цели реформирования государственных институтов оказались не более чем красивой ширмой, обеспечивающей поддержку народа и скрывающей эгоистические устремления новой власти имущих. Очень скоро, почувствовав безнаказанность, лозунгами повышения благосостояния, социальной справедливости, реальной, социальной свободы и т.д. вообще перестали пользоваться, особенно в промежутках между выборами. Нравственное падение новых политических лидеров зашло настолько далеко, что некоторые из них, например Г. Попов и Г. Бурбулис, в своих интервью публично оправдывали попустительство государства по отношению к институту взяточничества необходимостью тем самым заинтересовать в реформах чиновников (Г. Попов)¹² и низкими окладами государственных служащих (Г. Бурбулис)¹³.

¹²См.: Попов Г. Спасти себя можем только мы сами // Труд. 1991. 12 декабря; Попов Г. Интеллигенция всегда в оппозиции // Аргументы и факты. 1992. № 1.

¹³См.: Бурбулис Г. Скажите, Вы боитесь бунта? // Комсомольская правда. 1992. 6 июня.

Правящая постсоветская элита оказалась прямо заинтересована в быстром разрушении институтов советского периода, а также в противодействии созданию эффективных социальных институтов, характерных для современного демократического правового социального государства, и прежде всего институтов социального контроля, крайне необходимых для эффективного функционирования всей системы государственных органов. При наличии таких институтов были бы невозможны ни сохранение ее привилегий, ни номенклатурно-криминальная приватизация, ни последующее обогащение с помощью института коррупции и других теневых институтов¹⁴.

Несовместимость или по меньшей мере конфликт интересов правящей элиты с интересами большинства граждан детерминирует отсутствие у нее политической воли к разработке и проведению эффективной институциональной политики, к борьбе с деструктивными теневыми институтами. Доминирующая часть правящей элиты оказалась незаинтересованной в наведении порядка в государственном управлении: установлении строгого контроля за должностными лицами, принятии решительных и последовательных мер по борьбе с коррупцией, расхищением бюджетных средств, злоупотреблениями служебным положением и т.п.

Это ярко проявляется в непоследовательности борьбы с коррупцией. Несмотря на многочисленные декларации Президента и других высших должностных лиц о необходимости решительной борьбы с этой тяжелейшей болезнью Российского государства, в стране так и не приняты законы, необходимые для ее лечения: не установлен должный контроль за доходами и расходами государственных служащих и их близких родственников, не предусмотрены конкретные санкции за искажение чиновниками сведений о своих доходах, не запрещено принятие должностными лицами подарков от граждан, не введен контроль за чиновниками снизу (по примеру Сингапура), не ограничена презумпция невиновности в отношении лиц, чьи официальные доходы, с одной стороны, и имущественное положение и расходы — с другой, явно расходятся.

С интересами правящей элиты, а также с ее низкой профессиональной компетентностью связаны и другие причины

¹⁴ В результате приватизации и разного рода махинаций почти все высшие политики и чиновники РФ стали крупными собственниками, приобрели дворцы, яхты и т.п. не только у себя в стране, но и за рубежом. По сведениям Председателя Счетной палаты РФ С. Степашина, свыше 95% крупных государственных предприятий было приватизировано у нас с нарушением закона.

массового распространения в нашей стране деструктивных теневых институтов в государственном управлении и прежде всего *вторая в нашей классификации их причина — существующий на протяжении длительного времени институциональный вакуум или институциональный дефицит*. Как уже упоминалось, такого рода ситуации возникают в периоды революционных изменений общества, смены социального строя, организационный каркас которого и составляют социальные институты. Именно это произошло в 90-е гг. в постсоветской России, когда в результате «шоковой терапии», на деле больше походившей на тотальное разрушение советского строя, за кратчайший исторический период было ликвидировано большинство важнейших социальных институтов в политике, экономике, культуре и государственном управлении.

В этой связи уместно отметить, что успешное реформирование и быстрое экономическое развитие стали возможны только в тех странах командно-административного социализма (Китай, Вьетнам, Лаос, а с известными оговорками и Белоруссия), которые не допустили институциональной революции, использовали традиционные «социалистические» государственные институты, обновляя их и наполняя новым содержанием. Эти факты убедительно свидетельствуют о первостепенной важности социальных институтов для успешного развития общества.

В России же институциональная революция 90-х гг. очень напоминала большевистскую революцию 1917 г. В начале XX в. разрушался «мир насилия» и институциональный вакуум или дефицит пытались заменить «революционной целесообразностью». В постсоветской же России институциональный вакуум заполняли прежде всего криминальные структуры в симбиозе с бюрократией, которые оказались наиболее подготовленными для установления своих негласных, теневых «правил игры», т.е. неофициальных институтов, способствующих обогащению этих групп общества.

Яркий пример бурного возникновения и гипертрофированного роста теневых институтов — появление в России в кратчайший срок теневой экономики. Как отмечает А.П. Прохоров, в результате разрушения советских государственных институтов, законодательной и иной политики руководства в постсоветской России «вырос колосс нынешней теневой экономики, в которую погружена без исключения вся страна. Каждый или организует теневую экономическую деятельность, или участвует в ней, получая доходы от скрытых приработков и хищений, или участвует в неявном перераспределении этих доходов, или,

на худой конец, по долгу службы борется с этими явлениями»¹⁵. И хотя сегодня деятельность теневой экономики несколько ограничена, в целом ситуация с теневыми институтами мало изменилась.

Аналогичные процессы произошли и непосредственно в сфере государственного управления. Здесь имело место гипертрофированный рост теневого института коррупции, скрепившего союз бюрократии и криминализованного российского бизнеса. Этот институт был особенно выгоден отечественному бизнесу в период приватизации общенародной собственности, когда за сравнительно «скромные» взятки можно было получить часть общенародной собственности, в действительности стоивший многие миллионы или даже миллиарды долларов.

Заинтересованность правящей элиты в теневых институтах во многом объясняет существующие у нас уже свыше двадцати лет институциональные пробелы в деятельности должностных лиц, принимающих важные решения по распределению общественных ресурсов и должностей. Это проявляется в наличии множества так называемых «серых зон» безответственности политиков и чиновников, отсутствии четкого определения их обязанностей и ответственности, особенно перед гражданами. Известно, что далеко не каждый чиновник или даже министр решится явно нарушать запреты, четко определенные правила и предписания, создавать и использовать деструктивные теневые институты, если он несет за это ответственность. Однако если таких предписаний нет или контроль за их соблюдением ослаблен, то люди обычно стремятся вести себя так, как этого требуют их личные интересы и склонности, часто идущие в разрез с интересами организации. Вероятность использования теневых институтов особенно велика в тех случаях, когда чиновник может решать по своему усмотрению вопросы, связанные с распределением ресурсов, должностей, удовлетворением жизненно важных интересов граждан, например выдать или не выдать лицензию предпринимателю, разрешить или запретить строительство дома и т.п. Поэтому в этой сфере управления процедуры принятия решений и обязанности чиновников должны быть особенно четко прописаны.

За годы приватизации такие патологии государственного управления, как коррупция, протекционизм, клиентелизм, непотизм, превратились у нас из сравнительно ограниченных социальных практик в мощные теневые институциональные сети,

¹⁵ Прохоров А.П. Русская модель управления. М., 2003. С. 282,283.

которые во многом подчинили себе созданные в постсоветский период формальные государственные институты.

Третьей важнейшей причиной гипертрофированного роста теневых институтов в государственном управлении России является внутренняя противоречивость их структуры, неравномерное развитие их различных элементов, структурные диспропорции. Такого рода несоответствия проявляются в очевидном противоречии между официально провозглашенными в Конституции институтами демократической правовой и социальной государственности, с одной стороны, и более частными законами и подзаконными нормативными актами (Указы Президента, Постановления Правительства, государственных комитетов, администраций; приказы, инструкции, указания и т.д.). Яркий пример институционального противоречия, решаемого в пользу правящей элиты, — принятие в 2004 и 2007 гг. федеральных законов, сделавших проведение референдума по инициативе граждан или оппозиционных партий практически невозможным.

Способствовать росту теневых институтов могут не только институциональные пробелы, отсутствие или слабость отдельных элементов государственного регулирования, но и гипертрофированный рост области институционального регулирования, его распространение без должного контроля на сферу гражданского общества. При прочих равных условиях действует правило: «чем шире область бюрократического регламентирования дел граждан, тем сложнее контроль за чиновниками и тем шире возможности микрополитических (т.е. направленных на реализацию личных интересов в ущерб официальным институциональным целям и ценностям) действий». Российская традиция вездесущности чиновников восходит еще к идеям отца русской бюрократии в ее современном виде М.М. Сперанского. Он предложил так называемое правило № 1: «Ни одно государственное установление не должно быть прописано так, чтобы его можно было применять без прямого участия чиновника». В постсоветской России это правило по существу стало императивом законотворчества. Государство издает массу таких законов и других нормативных актов, добросовестное исполнение которых в реальных российских условиях может парализовать экономическую активность и сделать жизнь людей невыносимой. В этой связи достаточно вспомнить налоговую политику российского правительства, которая поставила отечественных предпринимателей перед альтернативой: «либо разоряйся, либо нарушай закон». Как пишет В. Лопухин, «не может быть конкурентоспособной страна, где административная власть давно сделала всех активных людей уголовниками, где она оценивает

свою активность по тому, что нового ей удалось запретить, чтобы его же потом можно было в индивидуальном порядке разрешить»¹⁶.

Вполне естественно, что граждане пытаются уклониться от такого рода государственного управленческого воздействия, защитить свое благосостояние, время, жизнь и работу с помощью теневых институтов и соответствующих действий. Чиновники же за определенное вознаграждение пытаются найти компромисс между законами и гражданами и закрывают глаза на нарушение закона. В целом же «характер российского общества, в отличие от западноевропейского, определяется не столько соглашением подданных и государственной власти об обоюдном соблюдении законов, сколько молчаливым сговором о безнаказанности при их нарушении»¹⁷.

Наличие рассмотренных выше и других факторов гипертрофированного роста деструктивных теневых институтов в государственном управлении современной России свидетельствует о том, что для устранения этих социальных патологий недостаточно борьбы с их внешними проявлениями: отдельными фактами коррупции, протекционизма, клиентелизма, nepotизма и т.д. Необходимо в первую очередь ликвидировать их социальные причины. Как говорили древние врачи, «устрани причину — уйдут болезни!». А это уже вопрос большой политики, требующий отдельного рассмотрения.

Список литературы

Бурбулис Г. Скажите, Вы боитесь бунта? // Комсомольская правда. 1992. 6 июня.

Дилте Р. Фокусы языка. Изменение убеждений с помощью НЛП. СПб., 2001.

Добреньков В.В., Кравченко А.И. Социология: В 3-х т. Т. 3. Социальные институты и процессы. М., 2000.

Дорожкин Ю.Н., Быковский А.В. Теневые политико-элитные группы в постсоветской России // Власть. 2011. № 6.

Корнфорт М. Открытая философия и открытое общество. М., 1972.

Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М., 2005.

Лопухин В. Почему мы бедны? // Эксперт. 2000. № 1—2.

Орлова Г.А. Бюрократическая реальность // Общественные науки и современность. 1999. № 6.

¹⁶ *Лопухин В.* Почему мы бедны? // Эксперт. 2000. № 1—2. С. 41.

¹⁷ Цит. по: *Орлова Г.А.* Бюрократическая реальность // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 101.

Попов Г. Спасти себя можем только мы сами // Труд. 1991. 12 декабря.

Попов Г. Интеллигенция всегда в оппозиции // Аргументы и факты. 1992. № 1.

Прохоров А.П. Русская модель управления. М., 2003.

Пугачев В.П. Управление свободой. М., 2010.

Сивуха С.В. Социальная сеть // Социологический словарь: <http://vslovar.ru/slovo/sotziologicheskij-slovar/sotzialnaja-set/258566> (Дата обращения: 14.01.2012).

Фролов С.С. Социология. Учебник. Для высших учебных заведений. М., 1994.

Штейнберг И.Е. Парадигма четырех «К» в исследованиях социальных сетей поддержки // Социс. 2010. № 5.