

УДК 316.334.4

DOI 10.23683/2227-8656.2019.6.23



**ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ
В РОССИИ В УСЛОВИЯХ
МЕНЕДЖЕРИСТСКОЙ
МОДЕЛИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

**LEGAL NIHILISM IN RUSSIA
UNDER THE CONDITIONS
OF THE MANAGERIALIST
MODEL
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Петрулевич Ирина Анатольевна

Доктор социологических наук, профессор,
кафедра специальных исторических
дисциплин и документоведения,
Институт истории
и международных отношений,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: iapetrulevich@sfnu.ru

Irina A. Petrulevich

Doctor of Sociology, Professor,
Department of Special Historical
Disciplines and Documentation,
Institute of History
and International Relations,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia,
e-mail: iapetrulevich@sfnu.ru

Статья посвящена изучению взаимосвязи между правовым нигилизмом и менеджеристской концепцией государственного управления, в ней предлагается объяснение того, почему менеджеризм в российском обществе оказался неспособным решить поставленные перед ним проблемы. Автор утверждает, что источником правового нигилизма выступает утрата доверительных отношений между обществом и государством. Именно отсутствие этого типа доверия приводит к провалу политики менеджеризма в системе современного го-

The article is devoted to the study of the relationship between legal nihilism and the managerist concept of public administration, it offers an explanation why managerism in Russian society was unable to solve the problems posed to it. The author argues that the source of legal nihilism is the loss of trust between society and the state. It is the absence of this type of trust that leads to the failure of the policy of managerism in the system of modern public administration. In Russia, managerism turns into the pursuit of imitation indicators, the achievement of which is considered by

сударственного управления. В России менеджеризм превращается в погоню за имитационными показателями, достижение которых рассматривается чиновниками как важнейшее условие для обеспечения благоприятных карьерных траекторий.

Ключевые слова: правовой нигилизм; менеджеризм; эффективность; индикаторы эффективности; имитационные практики; государственное управление.

officials as the most important condition for ensuring favorable career trajectories.

Keywords: legal nihilism; managerism; efficiency; performance indicators; imitation practices; public administration.

Введение

Правовой нигилизм можно считать имманентным свойством российской ментальности. Он входит в российскую систему ценностей в качестве важнейшего свойства, фактора, фильтра, формирующего особый тип русского человека с его неповторимым восприятием права, где формальные нормы вторичны по отношению к субъективным интерпретациям юридических норм. Для российской ментальности в значительно большей степени свойственна категория справедливости. Именно она выступает маркером, позволяющим высказывать суждения о должном, сущем и важном в сложившейся модели правоотношений. Само же право представляет собой нечто далекое от реальных социальных практик, экзогенное по отношению к личности, порой даже враждебное ей. Субъекты права по сути являются субъектами надправовых отношений. Правовой нигилизм, таким образом, выступает отражением сформировавшейся в подсознании, на нижних пластах правовой культуры, иерархии социальных стереотипов, обуславливающих строго определенный тип социального поведения, где векторы законопослушности складываются не из прямых направлений следования юридическим нормам, сформулированным в большинстве случаев предельно ясно, но, главное, единообразно для всех, а из крайне запутанных регулятивных импульсов, образуемых в результате произвольного толкования формальных правил на основе крайне индивидуальных представлений социальных акторов.

В науке давно уже стало общим местом представлять правовой нигилизм с определенных выше позиций (Костина, 2012). Особенно много публикаций в последние годы посвящено правовому сознанию молодежи (Ковалев, 2015). Однако очень важно обратить внимание на то, что практически неизученной остается такая важная сторона заявленной проблематики, как связь между правовым нигилизмом и сложившейся менеджеристской моделью государственного управления.

Установление этой связи можно рассматривать в качестве цели нашего исследования.

Результаты исследования

Чтобы показать, как работает данная связь, необходимо сделать несколько общих умозаключений относительно двух аспектов нашей темы: во-первых, в чем проявляется социокультурная природа правового нигилизма в России; во-вторых, что представляет собой концепция менеджериализма в государственном управлении.

Правовой нигилизм обычно интерпретируется как отрицание особой роли закона в регулировании социальных отношений (Новикова, 2016). На место закона могут приходиться иные социальные регулятивы, обладающие псевдоправовыми свойствами: справедливость, чувство долга, традиции и т.д. Среди подобных регулятивов возможно даже появление таких, которые обладают признаками субъектности. Это влиятельные и сильные люди, необязательно наделенные административно-властными ресурсами, коррумпированная власть, старейшины родовых кланов и др. Мозаичный спектр регулятивного механизма, выходящего за пределы, очерченные формальным правом, в социальной действительности может иметь самые разнообразные вариации в зависимости, прежде всего, от социокультурных особенностей общества, которое их порождает. Здесь надо понимать, что наличие правового нигилизма не влечет за собой появление правового вакуума. На место формальных норм неизбежно придут неформальные. Но так или иначе процесс образования устойчивых институциональных структур, функционально нацеленных на осуществление нормативной регуляции, неизбежно будет складываться под воздействием сложившихся потребностей и возможностей конкретного социума. Однако как бы ни формировались регулятивные институты, в условиях правового нигилизма, т. е. отрицания роли права, они неизменно будут иметь внеправовой характер.

Здесь очень важно обратить внимание на то, что источником права в большинстве случаев является государство. Можно говорить о каких-то исключениях применительно к частному праву, где возможны в плане нормотворчества инициативы снизу, но что касается права публичного, то оно целиком и полностью зависит от нормотворческих инициатив государственной власти. В связи с этим правовой нигилизм всегда нацелен своим отрицательным пафосом на государство как социально-политический институт. Источники правового нигилизма могут быть разными, но все они аккумулируются вокруг универсальной

проблемы, порождающей их вне зависимости от социокультурных обстоятельств развития. Мы имеем в виду утрату доверия между социумом и властью. Российская модификация правового нигилизма, как и любая другая, продуцируется утратой доверительных практик взаимодействия между государственными структурами и общественными.

Этот сюжет не нуждается в дополнительных обоснованиях. Потеря доверия так же, как и отрицание ценности права, стало общим местом в оценочных суждениях ученых (Ковалев, 2008). В России власть нередко рассматривается как источник немотивированных обременений, навязчивого и, главное, бессмысленного контроля, докучливой опеки, необходимость в которых, по мнению социологов, отсутствует. В результате субъекты социальных отношений стараются вырабатывать альтернативные механизмы самоорганизации, в которых власть оказывается чем-то чужеродным, источником хаоса, а не порядка. Государство в России нередко платит той же монетой, полагая в лице своих руководителей, что наличие правового нигилизма неизбежно приведет к полной дезорганизации всех общественных и публичных звеньев управления. В конечном итоге государство стремится найти какие-то особые механизмы, способные наладить эффективное управление в стране, где население индифферентно к тем формальным правилам, которые предлагаются властью. Одним из способов преодоления коммуникативных проблем следует считать концепцию менеджериализма в государственном управлении.

Менеджеризм как концепция государственного управления уходит корнями ещё в начало XX в., когда в мировой экономике появились крупные корпорации, насчитывавшие десятки тысяч работников, и возникла актуализированная потребность обеспечить научные основания для эффективного управления ими (Богатырев, 2016). Менеджеризм стал именно такой концепцией. Его появление в бизнесе было обусловлено отказом от патриархальных, патерналистских, домашних способов управления в пользу рационально выстроенного менеджмента, идеология которого осуществлялась на практике специально обученными управленцами (Гладышева, 2015). Поскольку деятельность крупных бизнес-структур строится на бюрократических началах, то самая главная проблема, на решение которой был направлен менеджмент, – поиск мотивационных инструментов для каждого сотрудника. Это особенно важно, так как рядовые специалисты, да и менеджмент среднего звена, не обладали сильно выраженной заинтересованностью в конечных результатах труда. Для любой предпринимательской структуры конечный результат заключается в максимизации прибыли.

Поэтому со временем основой данной управленческой идеологии становится поиск критериев для оценки эффективной продуктивности на определенном сегменте работы. Причем эти критерии должны быть универсальны, просты, понятны и подчинены общему потоку дел конкретной организации.

Характеризуя содержательную природу современного менеджизма, Р.Н. Абрамов отмечает, что он «опирается на четыре составляющие: во-первых, эффективность как первичная ценность, которой руководствуются в своих действиях и решениях менеджеры; во-вторых, вера в универсалистский характер инструментов и методов управления; в-третьих, осознание менеджерами своей принадлежности к особой профессиональной группе, с высокой долей автономии, наличием экспертной власти и знаний; в-четвертых, признание за менеджерами роли акторов, заботящихся одновременно и об интересах организации, и об общественных интересах» (Абрамов, 2011).

В начале 80-х гг. прошлого столетия принципы, разработанные на примере деятельности коммерческих корпораций, переносятся в сферу государственного управления. П.П. Кошкин так определяет эту эволюцию: «Общее направление перемен, произошедших в последние годы в государственном управлении различных стран, связано с отказом от ряда постулатов, традиционных для этой сферы, и введением в организацию и деятельность государства рыночных механизмов, институтов и установок. Кризис социального администрирования, выразившийся в сбоях в механизмах управления общественными делами, неэффективном использовании налогов, снижении качества услуг, росте бюрократизма и коррупции, резком падении доверия к органам власти и государственной службе и т.д., привел к пересмотру идеологии государственного управления и концепции государства. На смену государству-администратору пришло государство – экономически эффективный менеджер» (Кошкин, 2005. С. 103).

Инструменты, которые определяются для управленческой деятельности в системе государственного управления, в общем и целом оказываются теми же, что и в сфере бизнеса. Предполагается, что государственный чиновник – такой же маломотивированный работник, как и сотрудник бизнес-корпорации. Поэтому главная задача состоит в том, чтобы найти наиболее продуктивно работающие критерии, на основе которых можно было бы оценивать как его частную эффективность, так и общую полезность организации для достижения общественного блага. Так возникает система менеджмента качества (СМК).

В англосаксонских странах, где эта модель впервые появилась в виде конечного продукта реформ М. Тэтчер, она не была связана ни с правовым нигилизмом, ни с дефектами правового сознания или правовой культуры. Там имел место простой перенос управленческих принципов из одного общественного сектора (экономики) в другой (ГМУ). Однако в России, где доверие между властью и обществом имеет серьезные дефекты, менеджеризм оказался настоящим бедствием для системы государственного управления. Поиск формальных индикаторов эффективности обусловил невиданный ранее рост формализации и бюрократизации, подчинение содержания форме, а в конечном итоге – полную подмену реальной деятельности формальной имитацией.

Всё это стало результатом отсутствия доверительных отношений власти и общества. Российская власть убеждена, что любые реформы, которые ею инициируются, неизбежно будут заблокированы правовым нигилизмом. Поэтому в нашей стране принцип универсальности, лежащий в основе индикаторов эффективности, выстраивается под ограниченные возможности бюрократии быть экспертом в оценочной деятельности в рамках заявленной СМК. Бюрократия получила простые и понятные для нее механизмы контроля, которые стали активно использоваться для проверки эффективности. Они, по сути, начинают полностью подменять и вытеснять сложившиеся неформальные практики: академическую среду, корпоративную этику, профессиональные сообщества. Данный процесс был усилен стремлением профессионалов по принятой традиции бойкотировать инициативы власти. Однако менеджеризм предполагает полную перестройку всей институциональной системы: не только контрольно-надзорной её части, но и содержательной. Менеджер всем своим пафосом постулирует себя профессионалом, хотя в России он едва ли соответствует этому званию, так как любые ростки профессионализма в системе государственного управления подавляются гонкой за показателями, которая инициируется не стремлением к достижению эффективности, а карьерными амбициями чиновничьей среды, остающейся, как бы её ни меняли, также слабомотивированной в конечных результатах труда (достижение общественного блага), как и менеджеры в бизнес-структурах (достижение прибыли). Менеджеризм в итоге дает внешнюю видимость эффективной работы за счет искажения или даже попрания ее внутреннего содержания.

Выводы

Подведем итоги. Правовой нигилизм представляет собой такое состояние общественного сознания, при котором имеет место отрицание ценности права в качестве института регуляции общественных отношений. Возникновение правового нигилизма обуславливается многими причинами, преимущественно социокультурного характера. Однако главным его источником выступает утрата доверительных отношений между обществом и государством. Именно отсутствие этого типа доверия приводит к провалу политики менеджериализма в системе современного государственного управления. В России менеджериализм превращается в погоню за имитационными показателями, достижение которых рассматривается чиновниками как важнейшее условие для обеспечения благоприятных карьерных траекторий. Менеджеристская модель государственного управления уместна и эффективна только в тех обществах, правовое сознание которых не испытывает на себе негативного воздействия правового нигилизма. Менеджеризм основан на вере в то, что деятельность государства преследует достижение общественного блага. Правовой нигилизм между тем подпитывается установками на то, что чиновник, даже если он называется менеджер, априори не способен аккумулировать в своей деятельности карьеру и общественные интересы. Первые неизбежно будут противоречить другим, как противоречат социальным интересам любые действия со стороны государства, в том числе когда оно продуцирует нормы права. В результате менеджеристская модель оказывается наихудшим способом регулирования общественных отношений, так как стирает грань между формой и содержанием в любых видах социально полезной деятельности, переводя в область имитационных практик не только практики управленческие, но те, что протекают в системе образования, здравоохранения, культуры, экономики и т.д.

Литература

Абрамов Р.Н. Менеджериализм и академическая профессия. Конфликт и взаимодействие // Социологические исследования. 2011. № 7. С. 37–47.

Богатырев Е.Д. Государственный менеджериализм и человеческое достоинство // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11-3. С. 57–61.

Гладышева Э.Г. Современный эффективный руководитель: менеджериализм и

References

Abramov, R.N. (2011). Managerialism and academic profession. Conflict and interaction. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, 7, 37-47. (in Russian).

Bogatyrev, E.D. (2016). State managerialism and human dignity. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, 11-3, 57-61. (in Russian).

Gladysheva, E.G. (2015). Modern effective leader: managerism and leadership. *Ye-*

лидерство // Евразийский союз ученых. 2015. № 5-1. С. 38–41.

Ковалев В.В. Социальные стереотипы как образующая основа особенностей правового сознания российского общества // *Философия права*. 2008. № 3. С. 96–99.

Ковалев В.В., Муртазалиев М.М. Социокультурные детерминанты правового нигилизма в среде современной российской молодежи // *Социально-гуманитарные знания*. 2015. № 7. С. 24–29.

Костина К.А. Правовой нигилизм как черта российской правовой культуры // *Вестник Тамбовского университета. Гуманитарные науки*. 2012. № 10. С. 333–340.

Кошкин П.П. Сущность менеджеристского подхода к государственному управлению // *Общество и право*. 2005. № 4. С. 103–110.

Новикова К.А. Преодоление правового нигилизма в процессе формирования правовой культуры: постановка проблемы // *Современные тенденции развития науки и технологий*. 2016. № 3-7. С. 77–80.

vraziyskiy soyuz uchenykh, 5-1, 38-41. (in Russian).

Kovalev, V.V. (2008). Social stereotypes as forming basis of features of legal consciousness of the Russian society. *Filosofiya prava*, 3, 96-99. (in Russian).

Kovalev, V.V., Murtazaliev, M.M. (2015). Sociocultural determinants of legal nihilism among modern Russian youth. *Sotsial'no-gumanitarnyye znaniya*, 7, 24-29. (in Russian).

Kostina, K.A. (2012). Legal nihilism as a feature of Russian legal culture. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Gumanitarnyye nauki*, 10, 333-340. (in Russian).

Koshkin, P.P. (2005). The essence of the managerial approach to public administration. *Obshchestvo i pravo*, 4, 103-110. (in Russian).

Novikova, K.A. (2016). Overcoming legal nihilism in the process of formation of legal culture: problem statement. *Sovremennyye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii*, 3-7, 77-80. (in Russian).

Поступила в редакцию

28 октября 2019 г.