

*Рецензия на книгу:*  
**Charles R. Epp. Making Rights Real:  
Activists, Bureaucrats, and the  
Creation of the Legalistic State,  
Chicago: University of Chicago  
Press, 2009**

**В** своей книге Чарльз Эпп анализирует, как на протяжении последних десятилетий в организационном управлении США усиливалась роль формальных правил. Он показывает, что одновременное давление гражданского общества через мобилизацию судебной системы и бюрократический страх гражданской ответственности толкали американскую систему управления к принятию модели формализованной подотчетности или подотчетности, подкрепленной формальным правом (*legalized accountability*). Отвечая на вопрос, как возможны социальные изменения, Эпп фокусируется на микропроцессах, анализируя, каким образом изменение бюрократических правил сосуществует с изменением правовых норм. Для этого автор показывает, что мобилизация права отдельными активистами и гражданским обществом в совершенно разных сферах толкает изменения снизу [Epp, 2009, p. 7].

253

Книга Эппа охватывает почти полувековой период. При помощи тщательного анализа документов и интервью с участниками процессов, происходивших в американском праве и управлении, исследователь разворачивает картину постепенной трансформации поведения менеджеров под давлением гражданских исков.

---

Дмитриева Арина Викторовна — научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, (MA in Sociology; LLM, Гамбургский университет; аспирант факультета социальных наук и бизнеса Университета Восточной Финляндии). *Научные интересы:* эмпирическое правоведение, судебная система, юридическая профессия. E-mail: admitrieva@eu.spb.ru.

Dmitryeva Aryna — researcher at the Institute for the Rule of Law at the European University at Saint-Petersburg (MA in Sociology; LLM, Hamburg University; PhD student, Faculty of Social Science and Business, University of Eastern Finland). Research interests: empirical legal studies; courts; legal profession. E-mail: admitrieva@eu.spb.ru.

Рецензия подготовлена в рамках проекта «Социологическое исследование юридической профессии в России», поддержанного Российским научным фондом.

Одной из важных характеристик американской правовой системы является ее фокус на гражданских процессах, а именно на исках, связанных с нанесением ущерба. Любой навскидку может припомнить парочку анекдотических исков о гражданской ответственности, например, нелепую историю с пролитым кофе из Макдональдса, в результате которой жертва получила многомиллионную компенсацию, а официанты теперь обязаны предупреждать клиентов, что напиток очень горячий. Эпп показывает, как опасения гражданских исков и сопутствующей ответственности понуждали бюрократов идти навстречу требованиям реформаторов.

«Чтобы права стали настоящими...» является отчасти продолжением предыдущей книги Эппа «Революция прав» [Epp, 1998], где обсуждается, как разнообразные движения за гражданские права мобилизуют правовую систему, чтобы изменить сложившееся положение дел в государственных организациях. Ведущая роль в иницировании реформ принадлежит гражданским активистам. Именно их действия являются тем рычагом, который запускает изменения. В новой книге Эпп лишь коротко упоминает о роли активистов и сосредотачивается на результатах их действий. Рост сети активистов, как самостоятельных юристов, так и правозащитных организаций, появление у них структур поддержки — финансовых ресурсов и соответствующего освещения их действий средствами массовой информации — становятся условиями успешного использования правовой системы для достижения своих целей. В основе стратегии гражданских активистов лежит использование гражданских исков, чтобы оказать давление на бюрократов и содействовать изменению их поведения.

254

Но гражданской активности самой по себе недостаточно для того, чтобы произошли реальные изменения. Необходимо также, чтобы реформы были приняты самой реформируемой стороной. Эпп говорит о том, что помимо гражданских активистов, занятых отстаиванием прав в суде, на другой стороне должны находиться менеджеры, способные принять на себя ответственность за внедрение результатов гражданских исков в своих организациях. Реальные изменения начинаются, когда сами профессионалы начинают воспринимать радикальные предложения активистов и рассматривают их как существенный вклад в собственный профессионализм [Epp, 2009, p. 15]. Хотя скептики могут ожидать, что в ответ на внешнее давление и судебные предписания бюрократы будут предпринимать только косметические меры, на деле внутри даже самых ригидных организаций, например полиции, может найтись достаточное количество оппозиционеров, которые принимают реформаторские идеи на вооружение. Именно они служат вторым рычагом, который запускает изменения в организациях и приводят к трансформации доминирующей административной модели. В социологии организаций таких людей называют «институциональными предпринимателями» [Garud, Hardy, Maguire, 2007].

Наконец, третьим рычагом реформ, по мнению Эппа, становится экспертное сообщество — университетские профессора и исследовательские центры (think tanks), которые разрабатывают и предлагают конкретные инструменты институциональных реформ [Epp, 2009, p. 14]. Они становятся своеобразным мостиком, соединяющим требования гражданских активистов с условиями работы бюрократических организаций. Наибольшего успеха в налаживании таких связей добиваются профессионалы-диссиденты, те, кто пришел в экспертное сообщество из бюрократической организации и принял ценности и требования гражданского общества. Самый показательный пример — бывший глава полиции Нью-Йорка Патрик Мерфи, ставший в начале 1970-х главой независимого исследовательского центра, деятельность которого была направлена на изучение и реформирование полицейских практик.

Чтобы добиться успеха, эксперты должны быть вхожи в бюрократические организации, и внутри этих организаций должны быть люди, способные и готовые воспринять рекомендации экспертов и внедрить их в свою повседневную деятельность. Мотивы реформаторов были двоякими: с одной стороны, их пугали размеры компенсаций, присуждаемых судами пострадавшим, но, что сыграло более важную роль, их страшила потеря репутации и уважения со стороны общества. Реформаторы внутри организаций верили, что предложенные экспертами инструменты в самом деле будут эффективным средством избежать негативных последствий исков о возмещении ущерба. Задавая уровень профессиональных стандартов, эксперты также могут привлекаться бюрократическими организациями для оценки отклонения практик, принятых в организации, от современных стандартов профессии.

Исследуя, как реформаторы преодолевали сопротивление бюрократов, Эпп показывает, как рождается новый институт — «подотчетность, основанная на формальных правилах» (legalized accountability). Это «стратегии поведения, которые определяются правовыми нормами, но применяются посредством управленческих механизмов» [Ibid, p. 14], т. е. это попытки подстроить бюрократические практики под требования формально прописанного закона в надежде, что бюрократам будет сложнее увильнуть от исполнения задумок реформаторов. Обычно существуют вполне справедливые опасения, что чиновники только на бумаге будут исполнять новые законы, а на деле оставаться в рамках старых устойчивых практик. Однако, как показывает Эпп, организации всегда так или иначе реагируют на внешнее давление. В минимальном (традиционном) варианте организации принимают только минимальный набор требований и внедряют письменные правила должного поведения. В умеренном варианте организации не просто принимают письменные правила, но и предпринимая реальные шаги по изменению поведения сотрудников. Их цель заключается

в том, чтобы посредством программ обучения сотрудники организации усвоили изменения практики. Наконец, в самом крайнем случае организации предъявляют значительно больший объем требований к своим сотрудникам по сравнению со стандартными требованиями. Они не ограничиваются созданием письменного кодекса поведения и соответствующим обучением, они также создают институты контроля (внутреннего и внешнего), направленного на мониторинг поведения членов организации [Ibid, p. 117-128].

Эпп строит свою книгу на рассмотрении трех кейсов. Большая часть посвящена анализу полицейских реформ в США и Великобритании. Кроме того, в работе рассматривается развитие института подотчетности, основанной на формальных правилах, в сфере обеспечения безопасности на детских площадках, в парках и других общегородских пространствах. Третий кейс рассматривает выработку правил поведения, направленных на исключение сексуальных домогательств в организациях. По сравнению с полицейскими реформами проблемы сексуальных домогательств или безопасности детских площадок выглядят значительно мельче, поэтому они рассматриваются по остаточному принципу. Привлечение этих кейсов, с одной стороны, призвано доказать устойчивость обнаруженных закономерностей в создании модели «легализованной подотчетности». С другой — становится очевидно, как угрозы быть вовлеченным в судебные процессы и понести ответственность за нанесение ущерба приводят в трех разных сферах к одному результату. Те, кто ранее сопротивлялся внедрению формальных правил поведения в своих организациях, в конечном счете признают необходимость более глубокой формализации подотчетности работников, когда их действия все больше регламентируются письменными правилами и процедурами, требуют усвоения правильных практик и предполагают регулярный внешний контроль.

256

Фокус на полицейских реформах объясняется тем, что именно в этой сфере на протяжении нескольких десятков лет произошли колоссальные изменения базовых практик, в частности, практик применения оружия. В 1950-1960-х годах в американской полиции было полно проблем: коррупция, слишком сильная подверженность внешнему влиянию, вовлеченность в политическую борьбу, а самое главное — высокая степень насилия, проявляемого полицейскими. «Нацисты» и «энкэвэдэшники» были не самыми редкими эпитетами, используемыми по отношению к полиции в Соединенных Штатах. Особенно часто жертвами полицейского насилия становились чернокожие и выходцы из бедных слоев населения. Одновременно в этот период расширилось движение за гражданские права. Увеличивалось число свидетельств полицейской жестокости, превышения служебных полномочий, неоправданного использования оружия. Гражданские активисты сначала выдвигали иски о причинении вреда против полицейских, превысив-

ших полномочия, но со временем обнаружили, что обращение в суд с исками против полицейских департаментов имеет более серьезные последствия и является более эффективным. Полицейское начальство отмечало, что помимо огромных сумм потенциальных штрафов их пугали и потеря репутации перед коллегами и обществом, утрата доверия и деморализация самих полицейских [Ibid, p. 99]. В результате опроса более восьмисот полицейских департаментов по всей стране Эпп находит подтверждение этим утверждениям. Глубже всего новые практики проникали в те департаменты, где была сильнее гражданская активность, и там, где были сильны профессиональные сети, в частности, включенность в национальную полицейскую ассоциацию.

Безусловным достоинством книги является обширное использование эмпирического материала. Эпп не ограничивается одним методом исследования или одним типом источников. Напротив, Эпп использует полуформализованный контент-анализ профессиональной прессы, интервьюирует участников событий, главным образом активистов и экспертов, наконец, строит количественную модель на данных, полученных в ходе опросов управленцев. Благодаря этому исследование приобретает законченность и убедительность.

Недостатком книги для российского читателя может стать тот факт, что она ориентируется на правовую систему США. Попытки вывести модель, предложенную Эппом, за пределы американской системы оказываются не слишком удачными. Даже приведенный пример реформы британской полиции показывает недостаточность этого аргумента в применении к другой, пусть и очень похожей, правовой системе. Тем не менее взгляд Эппа на институциональное строительство и административную реформу оказывается, несомненно, интересным и свежим.

Обнаруженная Эппом взаимосвязь между правовой мобилизацией и бюрократической реформой является важным вкладом в социологические и организационные исследования. Правовые и институциональные реформы XX века расширили доступ к правосудию для многих категорий граждан. Произшедшая юридикация общества вызвала непредсказуемое расширение легалистских практик в тех организациях и обстоятельствах, которые ранее обходились без сводов письменных правил. Эффекты легальных изменений часто остаются без внимания, но книга Эппа отчасти заполняет этот пробел.

257

## Библиография/References

Epp C. R. (1998) *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.

Garud R., Hardy C., Maguire S. (2007) Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: an Introduction to Special Issue. *Organization Studies*, 28: 957-969.