
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

О.И. Цыбулевская*

Правовая культура субъектов власти: нравственный аспект

Правовая культура представляет собой уникальное по сложности и богатству содержания комплексное явление, обладающее специфической внутренней структурой и системой взаимосвязи с другими социальными явлениями. Правовая культура как совокупность духовных ценностей в сфере права тесно связана с нравственной культурой. Они обе оказывают существенное влияние на происходящие в России социально-политические процессы: правотворчество, реализацию законов, функционирование механизма государства, принципы и методы деятельности органов власти, формирование правосознания.

Отечественная юридическая культура находится на этапном пути поиска собственной целостности. Она пережила диаметрально по смыслу периоды своей истории: войны, расколы, дифференциации и теперь, в XXI в., нуждается в системной идентификации с российской духовной культурой¹.

В современной России, по справедливому замечанию О.В. Мартышина, фон состояния политической и правовой культуры крайне неблагоприятен. В политико-правовой сфере страны конец XX — начало XXI вв. отмечен мощной волной вестернизации, может быть, более сильной, чем в петровские времена, благодаря современным средствам массовой информации и широкой торговле, охватившей не только верхи общества, но и народные массы². В результате произошло не только свободное приобщение образованных слоев общества к мировой культуре, но и основательный подрыв нравственных устоев народа, которому навязывают худшие образцы западной поп-культуры. В сочетании с процессами становления капитализма в варварских незаконных формах, культом эгоизма, потребительства и стяжательства это ведет к разрушению остатков патриархальной культуры и добропорядочности, которые пережили первое наступление капитализма (с 60-х гг. XIX в. по 1917 г.) и советскую власть.

«Надо сказать, — пишет О.В. Мартышин, — что при всей коррумпированности советской власти и при всем ее лицемерии в последние десятиле-

* Заведующая кафедрой теории права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, доктор юридических наук, профессор.

¹ См.: *Синюков В.Н.* Российская правовая система: введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 10.

² См.: *Мартышин О.В.* О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры // Государство и право. 2003. № 10. С. 28.

тия она культивировала (хотя бы формально) на основе социалистической идеологии *моральные ценности* (курсив мой. — О.Ц.), многие из которых носили вечный характер и входили в патриархальное народное сознание. Теперь они растоптаны. А на капиталистической основе, характерной для Запада, нравственные ценности сложиться еще не успели»³.

«Устройство разумного государственного строя, — писал П.И. Флоренский, — зависит, прежде всего, от ясного понимания основных положений, к которым и должна приспосабливаться машина управления. Мудрость государственного управления — не в истреблении тех или иных данностей и даже не в подавлении их, а в умелом направлении, чтобы своеобразие и противоречия давали в целом государственной жизни нужный эффект»⁴.

Однако для того чтобы воспользоваться этим мудрым советом, необходимо знать и правильно понимать историю «реформируемого» государства, истоки и особенности его культуры, в первую очередь правовой, специфику национального менталитета⁵. «В своей исконной, человеческой сущности Россия всегда имела правовой смысл, стремление народа к справедливости, порядку, устойчивому и стабильному развитию на основе свободы, самоуправления и социальной ответственности. Главное — дать России возможность понять и актуализировать свои правовые ценности»⁶.

Девяностые годы прошлого века были временем всеохватывающих изменений общества и власти. Государство предложило людям самостоятельно решать свои проблемы. Возникновение кризиса связано с тем, что моральные ценности не выдержали тяжести социально-деструктивных процессов — разрушения производства, отсутствия производительных мотиваций, исчезновения среднего класса, люмпенизации населения.

Специфика правовой культуры состоит в том, что ее уровень и состояние в значительной степени зависят от функционирования самой государственной власти. Правовая культура — это система и результат сложнейших социально-правовых отношений между государством и обществом⁷. Качественное состояние правовой культуры зависит от обоих субъектов (государства и общества), однако государству в формировании высокого уровня правовой культуры принадлежит все же ведущая роль. Приоритет государства в этой сфере предопределен всей российской историей, менталитетом народа. Очевидно, что государство, которое не пользуется авторитетом у народа, не вправе рассчитывать на высокий уровень правовой культуры своего народа.

К сожалению, современная модель общества, которую пытаются создать в России в последние десять лет, оказалась неэффективной ни в эко-

³ Мартышин О.В. Указ. соч. С. 28.

⁴ Флоренский П.И. Предполагаемое государственное устройство в будущем // Собр. соч.: В 4 т. М., 1995. Т. 2. С. 647–648.

⁵ См.: Величко А.М. Государственные идеалы России и Запада. Параллели правовых культур. СПб., 1999. С. 226.

⁶ Синюков В.Н., Синюкова Т.В. К вопросу о российской правовой доктрине в XXI веке // Вопросы теории государства и права: новые идеи и подходы: Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2000. Вып. 2 (11). С. 59.

⁷ См.: Рогова Т.А., Напреенко А.А. Правовая культура на пути к правовому государству // Государство и право: вопросы методологии, теории и практики функционирования / Под ред. А.А. Напреенко. Самара, 2001. С. 56.

номическом, ни в культурном отношении. На наш взгляд, ни государство, ни общество не обладают необходимым уровнем правовой культуры, который отвечал бы потребностям сегодняшнего времени. Таким образом, актуальнейшей задачей является повышение уровня правовой культуры именно государственных структур, учреждений, организаций, государственных служащих.

Сегодня в связи с разрушением прежней системы ценностей, дезориентацией российского общества интерес к исследованию проблем правовой культуры возникает у представителей различных отраслей знаний: социологов, политологов, психологов, юристов. Некоторые наработки по вопросам места и роли правовой культуры в жизни общества были сделаны еще в советское время⁸. В последние годы появились специальные исследования, касающиеся правовой культуры государственных служащих и должностных лиц, хотя их явно недостаточно⁹.

Правовая культура властных субъектов является одним из важных видов профессиональной правовой культуры. Она обладает определенными особенностями, обусловленными спецификой самой власти, повышенной социальной значимостью их публичной деятельности, различным уровнем и профилем образования, другими факторами.

Правовая культура формируется в процессе осуществления субъектами властной деятельности своих должностных обязанностей и включает в себя следующие элементы: 1) знание правовых норм, уровень правового мышления, профессиональной подготовки; 2) широкий кругозор политического и экономического видения реальности, определяющий уровень общей правовой культуры; 3) профессионально-этические качества чиновника, профессиональную безупречность, служебную дисциплинированность, добросовестность, честность¹⁰.

Значительная часть кадров государственного аппарата, оставшаяся в наследство от прежней партийно-государственной и административно-командной системы, оказалась слабо подготовленной к работе в новой политической обстановке, в рамках новых демократических институтов. Однако за последние годы произошло значительное обновление состава кадров в органах государственной власти субъектов Федерации. Примерно от 40 до 50% служащих имеют стаж работы в органах власти и управления до 5 лет и около 70% — до 10 лет, т.е. большинство из них работают в этих органах с начала проведения реформ¹¹.

Низкая правовая культура определяет мотивацию, интересы, поведение властных субъектов. Нельзя не замечать и того факта, что в погоне за разного рода привилегиями во власть приходят люди с криминальным прошлым. По результатам социологических исследований, работа в аппа-

⁸ См., например: *Сальников В.П.* Социалистическая правовая культура. Саратов, 1989.

⁹ См.: *Ершова Л.А.* Правовая культура должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; *Зотов А.П.* Правовая культура органов власти в Российской Федерации / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2002; *Павлов О.В.* Профессиональная правовая культура в сфере правоохранительной службы (на примере сотрудника милиции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

¹⁰ См.: *Баранов П.П., Оксцов А.П.* Аксиология юридической деятельности: Учебное пособие. Ростов н/Д., 2003. С. 73.

¹¹ См.: *Наумов С.Ю., Масленникова Е.В., Марченко О.И.* Социальный статус государственного служащего. Саратов, 2001. С. 142–143.

рате органов государственной власти для значительной части чиновников ценна главным образом получением привилегий для удовлетворения личных интересов. Власть способна изменять природу человека, наделенного ею. И при длительном пользовании властью эти изменения могут носить негативный характер.

Вступление в должность, как правило, связано с получением различных материальных и нематериальных благ. Это не может не влиять на личные качества отдельных руководителей, у которых со временем гипертрофируется вкус к власти, и тогда высокая должность может способствовать обратному процессу: государственная воля трансформируется в личную, государственная власть присваивается должностным лицом, используется в собственных интересах. В итоге руководящий работник служит не обществу, а себе, его личная порочная воля, ставшая государственной, может задавать тон последней, направлять ее по неправомерному или даже преступному пути. Справедливо подмечено, что должность может сравниться с ролью, а служащий — с актером, играющим плохо или хорошо написанную для него роль¹².

Государственные служащие, должностные лица в силу своих служебных обязанностей должны отличаться безусловным позитивным отношением к правам, свободам человека и гражданина. Деятельность субъектов данной категории свидетельствует о том, что права и свободы человека не являются для них большой ценностью. Повсеместное нарушение прав и свобод человека и гражданина приводит к отчужденности граждан от чиновников, когда гражданин всячески избегает обращаться в государственный или муниципальный орган.

К сожалению, основательных позитивных сдвигов за годы реформ не произошло. Уровень доверия населения к органам власти и управления имеет устойчивую тенденцию к падению. Исследования социологической лаборатории МГУ, проведенные совместно с американскими специалистами, показали, что в сознании населения категории «власть», «государство», «правительство» чаще всего ассоциируются со словами «хамство», «диктаторство», «нахальство», «бездарность», «самодержавие», «захват»¹³.

Правовая жизнь показывает: российская действительность такова, что права и свободы человека и гражданина не стали у нас пока высшей ценностью, а государство, порой грубо нарушающее их, практически не несет за это никакой ответственности. Гражданское же общество со своей стороны никак не реагирует на подобные факты, тем самым «развязывая руки» властным структурам и культивируя произвол власти в будущем. Все это разрушает и без того слабую правовую культуру общества, подрывает веру в устойчивость правовых и демократических институтов государства, его мораль.

В обществе процветает правовой нигилизм — явление, которое в последнее время привлекает к себе пристальное внимание ученых¹⁴. Опас-

¹² См.: Черниловский З.М. Правовое государство: исторический опыт // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 55.

¹³ См.: Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10. С. 5–15.

¹⁴ См.: Матузов Н.И. Правовой нигилизм в свете российского менталитета // За рубежомный опыт и отечественные традиции в российском праве: Материалы Всероссийского научно-методологического семинара / Под общ. ред. В.П. Сальникова и Р.А. Ромашова. СПб., 2004. С. 88–111.

ность правового нигилизма заключается прежде всего в том, что он поражает духовные, нравственные, культурные устои общественного бытия. Особую опасность представляет собой ведомственный правовой нигилизм. Причины этого феномена кроются в расхождении интересов чиновников и граждан, общегосударственных и региональных «местнических» потребностей. Способствует ведомственному нигилизму также безнаказанность, которая, становясь системой, развращает.

Правовым нигилизмом поражена деятельность всех ветвей государственной власти. В сфере функционирования законодательной власти правовой нигилизм проявляется также в низкой законодательной технике правотворческого процесса, нестабильности законодательства, нечеткости, размытости самого предмета законодательного регулирования. Все это приводит к тому, что роль закона как важнейшего регулятора общественной жизни утрачивается. Российская Государственная Дума сегодня, по меткому выражению Н.И. Матузова, представляет собой любопытный сплав законотворчества, политики, лоббизма, коррупции, «подковерной» борьбы, хитроумных фракционно-партийных комбинаций¹⁵.

Назначение судебной власти в любом государстве — формировать чувство глубокого уважения к праву, демонстрировать примеры законопослушного поведения. Как ни печально, российская судебная система в целом оказалась неготовой и неспособной выполнить эту миссию. Реалии сегодняшнего времени демонстрируют деградацию ценности суда в общественном сознании, всплеск нигилистического отношения к закону, поскольку в судах творится произвол, процветает коррупция, а граждане разделяются на тех, «кто выше стоит» или «кто больше дает»¹⁶.

Среди органов, призванных противостоять коррупции, эксперты выделяют в качестве наиболее слабого места суды, особенно арбитражные. Россия — страна, в которой общественная легитимность судов никогда не была высокой. И от того, насколько молодые российские судьи осознают свою независимость, судейскую этику и готовность применять конституционные принципы и защищать права граждан, будет зависеть степень изменения в сторону повышения российской судейской культуры¹⁷.

Однако наиболее подвержена негативным тенденциям исполнительская среда. Исполнительная власть — особая зона риска. В ней, как в кривом зеркале, отражается вся глубина правового кризиса в России. По словам З.М. Черниловского, «исполнительная власть по природе своей стремится к независимости и бесконтрольности. Этому способствуют такие факторы, как возможность опереться на бюрократический аппарат... распоряжение орудиями принуждения... владение информацией, связанное с безнаказанностью ее сокрытия или извращения, и т.п.»¹⁸.

Стремление исполнительной власти стать всеохватывающей, по справедливому замечанию Д.Н. Бахраха, обусловлено рядом факторов: во-первых, генезисом власти, развитие которой идет по пути разделения, укреп-

¹⁵ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 243.

¹⁶ См.: Гулина О.Р. Исторические корни и особенности правового нигилизма в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. С. 27.

¹⁷ См.: Соломон П. (младший). Главный вопрос для российской судебной власти — как добиться доверия общества? // Российская юстиция. 2003. № 6.

¹⁸ Черниловский З.М. Указ. соч. С. 56.

ления законодательной и судебной и расширения их влияния на исполнительную власть. Она, напротив, стремится не уступать своих позиций, освободиться от контроля. Во-вторых, количество и продолжительность чрезвычайных обстоятельств (войны, стихийные бедствия и пр.) значительно усиливают роль и полномочия исполнительной власти. В-третьих, зависимость от исполнительной других ветвей власти. Последние возникают позднее и не сразу создают свою финансовую базу. В-четвертых, «демонизм» власти питается сущностными ее особенностями: универсальностью, огромным аппаратом, экономической мощью, оперативной самостоятельностью исполнительно-распорядительных органов.

Таким образом, исполнительная власть — это громадная созидательная, а в ряде случаев и разрушительная сила, которая может изменять реальную действительность как в лучшую, так и в худшую сторону¹⁹. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что деятельность данной власти непосредственно связана со свободой усмотрения — «самостоятельным и весьма влиятельным элементом государственного руководства»²⁰.

«Конечно, коммерциализация политической жизни, — справедливо подчеркивает Г.В. Мальцев, — явление в человеческой истории не новое... деньги постоянно искушали власть, особенно власть государственную. И все же до недавнего времени государствам в общем и целом удавалось держать под контролем процессы коммерциализации политических отношений, действуя не только средствами морального осуждения, но и применяя насилие»²¹.

Коррупция получила широкое распространение среди всех ветвей власти. Она демонстрирует полное безразличие государственных должностных лиц к общественной пользе, закону, народу. Коррупция стала средством выживания для одних и непременным условием решения жизненных первоочередных проблем для других. Как социальное явление коррупция в настоящее время превратилась не просто в криминальную проблему, а прямую угрозу национальной безопасности. Об этом свидетельствует мировой опыт общественного развития, который, к сожалению, распространился на российское пространство, являясь тормозом социальных и иных программ, служит одной из причин деформации правосознания личности.

Кроме всего прочего, коррупция представляет собой аморальное явление, развращающее все общество. Одной из важнейших жизненных целей любого человека является достижение согласованности своей личной жизни с интересами общества. Несмотря на то, что, как утверждал А. Шопенгауэр, «главная и основная пружина в человеке есть эгоизм»²²,

¹⁹ См.: Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13–17. См. также: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9–10.

²⁰ Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23. См. также: Стариков Ю.Н. Административное право — на уровень правового государства. Воронеж, 2003. С. 44–55; Административная юстиция: конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2. / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2004. С. 272–294.

²¹ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 125.

²² Шопенгауэр А. Две основные проблемы этики: Афоризмы житейской мудрости / Пер. с англ. Минск, 1997. С. 260.

человек, и в частности государственный служащий, может сделать правильный моральный выбор, основанный на стремлении к общему благу и на ответственности перед обществом за последствия своей деятельности. Государственный служащий должен попытаться сбалансировать свой личный, эгоистический интерес с интересами общества. «Эти два интереса, — считал В.С. Соловьев, — противоположные для отвлеченной мысли, но одинаково обязательные нравственно, в действительности сходятся между собой»²³.

М. Левин и Г. Сатаров без колебаний заявляют о *моральной коррумпированности общества*. Общество, как и чиновники, имеет «двойной стандарт своих моральных ценностей» и «теряет свой моральный иммунитет». Каждый находит веское оправдание своим действиям. Разница между Россией и Западом заключается не в том, что здесь взяточничество распространено, а там нет; суть дела заключается в различном отношении к закону и реагировании общества на коррупцию. По мнению исследователей, коррупция в менталитете отступит лишь тогда, когда улучшится уровень жизни населения и будет построено подлинно гражданское общество²⁴.

В.М. Баранов подразделяет коррупцию на «светлую», «серую» и «черную». К «светлой» коррупции он относит бюрократизм, фаворитизм, кумовство и разного рода легальные схемы инвестирования капиталов в негосударственные структуры за счет госбюджета. «Серая» коррупция фигурирует в числе запретов уголовного закона и означает эпизодические взятки. Что касается «черной» коррупции, то она имеет чрезвычайно опасный характер и фактически означает сращивание чиновника и явно криминальных структур, а порою приобретает международный размах²⁵. Российская Федерация — страна, где около 40% валового внутреннего продукта относится к теневому сектору экономики.

В.П. Чичканов верно подметил, что «еще немного, и отличить легальный и нелегальный капитал будет просто невозможно. По сути, Россия окутана сетью теневого бизнеса, основное предназначение которого — вывоз в результате разнообразных внешнеэкономических операций за рубеж финансовых и сырьевых ресурсов»²⁶.

В первой половине 90-х гг. XX в., когда государственный аппарат подвергался частым структурным реорганизациям, многие чиновники, стремясь обеспечить себе безбедное будущее, уходили в «свободное плавание» в частный сектор. Используя прежние связи, бывшие управленцы создавали государственные концерны, которые, подменяя государство, выполняли его функции. Грань между государственными и негосударственными структурами постепенно размылась.

В конце 90-х гг. прошлого столетия неоднократно предпринимались попытки отделить бюрократию от негосударственного сектора, но они не были доведены до конца. Каждый сотрудник государственного аппарата, помимо задач, которые перед ним ставит государство, имеет свои цели,

²³ Соловьев В.С. Соч.: В 2 т. М., 1988. Т. 1. С. 452.

²⁴ См.: Левин М., Сатаров Г. Явление коррупции в России // Независимая газета. 1997. 2 окт.

²⁵ См.: Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород, 2002. С. 53, 98. См. также: Нурутдинов А.З. Коррупция как общеправовой феномен (к методологии анализа) / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003.

²⁶ Чичканов В.П. Особенности социально-экономической трансформации современной России // Вестник ПАГС. 2001. № 1. С. 48.

свою личную мотивацию, очень редко соотношенную с официальной и весьма редко соответствующую закону. Поэтому целью реформы государственной службы должно стать смещение мотиваций труда чиновников из «черных и серых секторов в более легальные сферы»²⁷.

«В зыбких песках современной России, когда демократическим структурам лишь предстоит сформироваться, новая политическая элита верит в то, что им, как и коммунистам, необходимо также держать в руках и экономическую власть. То, что на Западе воспринималось бы как конфликт интересов, новой элите представляется как естественное и благоприятное положение дел»²⁸. Выступая в качестве «консультантов» предприятий и банков, многочисленные функционеры получают немалые дивиденды и гонорары. Тесная связь экономической и политико-административной элит приводит к их опасному сращиванию.

Учитывая то обстоятельство, что деятельность чиновника нередко связана с прохождением больших финансовых потоков, и исключая почву для противоправной деятельности органов власти, Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»²⁹ предусматривает, в частности, такое направление осуществления административной реформы, как уход государства из экономической сферы. Однако совершенно верно высказывается замечание о том, что «уход» государства из экономики вовсе не должен означать ослабление экономической функции государства, находящегося в кризисном состоянии³⁰.

Весьма важен вопрос о пределах вмешательства государства в экономику, что непосредственно связано с определением экономической роли государства. В современных условиях участие государства излишне в сферах собственности, предпринимательства, отчасти – потребления и некоторых других. «В то же время, – подчеркивает М.И. Байтин, – требуется высокая активность государства в создании единого экономического и правового пространства страны с равными условиями конкуренции для всех хозяйствующих субъектов, в поддержке частных инициатив и всех форм собственности, в обеспечении обязательного исполнения законов, защиты предпринимателей от произвола чиновников и разгула криминала»³¹.

По мнению В.П. Чичканова, «концепция ухода из экономики сыграла пагубную роль, под ее прикрытием осуществлена приватизация государственной собственности в интересах олигархического и бюрократического капитала, созданы условия для неслыханного и циничного обогащения кучки дельцов и нуворишей при обнищании широких слоев населения. Необходимо повышение роли государства в установлении “правил игры” участников экономического процесса, в макрорегулировании экономиче-

²⁷ Чиновник: от служения государству к обслуживанию общества // *Общественные науки и современность*. 2002. № 4. С. 13.

²⁸ Куллудон В. Криминализация в российской политической элите // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1998. № 1. С. 29.

²⁹ Российская газета. 2003. 25 июля.

³⁰ См: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. С. 401–407; Ведяхин В.М. Принципы правового регулирования рыночных отношений // *Правоведение*. 1995. № 6.

³¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 331.

ских и социальных отношений, в удовлетворении общественных потребностей и одновременно — его очищение от бюрократических извращений, коррупции, сращивания с теневыми и криминальными структурами»³².

«Рынок автоматически, стихийно сложиться не может. Он может возникнуть и получить свое развитие только с помощью государства. Саморегулируемый рынок и саморегулируемая экономика — это иллюзия. Могут меняться лишь методы государственного воздействия на экономические процессы, пределы вмешательства государства в экономику, но само воздействие будет всегда. Иного история не знает»³³.

Доминирующий тип правовой культуры субъектов власти пока еще определяется ценностями «административного государства». Это естественно, так именно он превалирует ныне в практике административного управления. В повседневных служебных отношениях чиновников должны осуждаться любые действия, которые могут привести к коррупции или создать ее возможность.

Антикоррупционную стратегию следует строить на всеобъемлющей административной реформе. Нынешняя административная система складывалась под воздействием стремительных изменений в экономике, политике за последние десять лет. Поэтому ее организация — громоздкая структура органов исполнительной власти, многие из которых дублируют друг друга. В условиях стабилизации социальных процессов необходимо создавать такую систему управления, которая отвечала бы интересам общества и государства.

Одним из приоритетных направлений административной реформы является создание целостной системы государственной службы. Идеологию реформы государственной службы определила Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ еще в 2001 г. В рамках реализации Концепции в 2002 г. Указом Президента была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации», рассчитанная на 2003–2005 гг. Она закладывает основы для создания законодательной базы, совершенствования деятельности государственных органов. Значительную роль играет и то, что программа стимулирует открытость государственной службы, внедрение новых информационных технологий на государственной службе, а также улучшение качества подготовки, отбора и продвижения кадров.

В 2002 г. был принят Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Указ закрепил не только конкретные правовые нормы, связанные со служебной деятельностью чиновников, но и обозначил *нравственные границы*, которые госслужащий не должен нарушать. В отличие от практики предыдущих лет документ не содержит перечень санкций за нарушения, не является «уголовным кодексом» для чиновников, а задает *нравственные ориентиры* служебного поведения государственных служащих.

В рамках Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации» был разработан и в 2003 г. принят

³² Чичканов В.П. Указ соч. С. 48.

³³ Бабаев В.К. Экономическая функция как важнейшее средство обеспечения экономической безопасности российского государства // Вестник Нижегородской академии МВД России. Н. Новгород, 2001. № 1. С. 10.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»³⁴. Этот Закон определил правовые и организационные основы системы государственной службы, заложил предпосылки для создания единой системы государственной службы, включая гражданскую службу, правоохранительную, военную, а также разделил уровни службы на федеральную и субъектов Российской Федерации. Вступление в силу данного Закона потребовало разработки проектов других федеральных законов: «О правоохранительной службе», «О внесении изменений в Федеральный закон “О воинской обязанности и военной службе”», «О муниципальной службе»», законопроект о государственной гражданской службе.

В июле 2004 г. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был принят³⁵.

Необходимость реформирования государственной службы обусловлена не только проведением административной реформы и социально-экономических преобразований, не только потребностью государственного управления в целом, но и неудовлетворительным состоянием государственной службы.

В плане административной реформы, пишет М. Дмитриев, можно выделить три основные задачи: повышение прозрачности административных процедур, более четкое разделение политической и административной сфер деятельности чиновников, принимающих решения в обеих областях, а также проблему регулирования конфликта интересов³⁶.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» урегулированию конфликта интересов уделяется особое внимание. Это не случайно. Конфликт интересов коррупционно опасен. Конфликт интересов есть всегда, когда личная заинтересованность чиновника влияет или может повлиять на беспристрастное исполнение служебных обязанностей. К конфликту интересов могут привести следующие обстоятельства: ненадлежащая выгода, интересы вне государственной службы, политическая деятельность, подарки, уязвимость чиновника, злоупотребление и использование служебного положения, интересы по завершении службы, отношения с бывшими коллегами и т.д.

В Законе предприняты и такие антикоррупционные меры, как подача сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в кадровую службу государственных органов; установление ограничения после увольнения с гражданской службы. Бывший чиновник в течение двух лет не может замещать должности в организациях, если он имел отношение к функциям управления этих организаций в рамках госслужбы.

Реформирование общественно-политических процессов в России требует сильных позиций государства и его воздействие на общественные процессы нельзя недооценивать. Необходимо установить характер и пределы государственного управления в экономической, социальной и других сферах. Для этого следует учитывать факторы, влияющие на объем управления. Особое внимание необходимо уделить специфике государственного воздействия на публичный и частный секторы. Это позволит, по мнению Я. Кузьмина, определить функции государства в разных сферах, установить «долю» государственных функций, выполняемых исполнительной вла-

³⁴ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; № 46 (Ч. I). Ст. 4437.

³⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³⁶ См.: Из центра стратегических разработок: Материал к семинару на тему «Реформа исполнительной власти» // Право и власть. 2001. № 1. С. 144.

стью, и разработать «наборы» функций для ее органов. В ближайшее время невозможно изъятие государства из сферы местного самоуправления, поскольку власть на местах пока еще не является автономной³⁷.

Многие проблемы заключаются в процедурах государственного управления. Когда через чиновника проходят большие финансовые потоки, даже морально устойчивому служащему порой трудно удержаться от того, чтобы не воспользоваться сложившейся ситуацией. Чтобы не было стимулов воровать и мздоимствовать, чиновники не должны определять: быть или не быть трансфертам в регионах; экспортные квоты; тарифные скидки (как на железнодорожном транспорте); возможность индивидуальной реструктуризации долгов; преференции в обслуживании бюджетных счетов; льготность финансирования и т.д.³⁸ Там, где федеральные органы все-таки вынуждены принимать решения, они обязаны это делать на основе четких, прозрачных, утвержденных правил и правовых процедур. Строго говоря, чиновники должны только оформлять решения, руководствуясь нормативно закрепленными правилами.

Учитывая колоссальную социальную дифференциацию, реально сложившуюся в нашем обществе, и то, что разрыв между наиболее богатыми и наиболее бедными слоями населения достигает не десятков, а сотен порядков, властные субъекты для эффективной работы должны иметь определенную материальную базу. Вместе с тем увеличение зарплаты чиновникам, по меткому замечанию политологов, может быть очень болезненно воспринято народом. И здесь многое зависит от поведения самих государственных служащих. Политолог С. Марков в связи с этим предложил возродить моральные принципы для бюрократии, которые должны сильно отличаться просто от чувства гордости, испытываемого чиновником, облеченного властью³⁹.

Нравственная составляющая властной деятельности определяет уровень социальности и демократичности государства, его авторитет. Моральный фактор играет особую роль в формировании объективной общественной оценки проводимых в России реформ, поведения государственных служащих и должностных лиц.

К сожалению, в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция снижения нравственных качеств субъектов власти. Социологические опросы показывают, что государственные служащие в большинстве своем неправильно понимают моральные нормы служебного поведения либо сознательно их нарушают⁴⁰. Актуализирует проблему тот факт, что прежние нормы административной морали, хотя и далекие от совершенства и порождавшие множество издержек, все же регулировали поведение госслужащих и ставили некоторые барьеры на пути бюрократических злоупотреблений и произвола. Сегодня на их месте возник моральный вакуум с присущими ему цинизмом и коррупцией.

³⁷ См.: Из цикла стратегических разработок. С. 145.

³⁸ См.: Николаев И., Шульга И. Главное в административной реформе // Общество и экономика. 2003. № 1. С. 76.

³⁹ См.: Дульман П. Повестка дня для президента: будущего народного избранника ожидает минимум девять реформ // Российская газета. 2004. 10 марта.

⁴⁰ См.: Комлева В.В. Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформирования государственной службы // Вестник социологического центра РАГС. М., 2004. № 1. С 109–115.

При разрушении ключевых моральных качеств чиновников в определенной мере теряет смысл их профессиональное обучение этике, праву. В этом случае должностные нарушения совершаются не столько по незнанию, сколько в силу расхождения между провозглашаемыми и утвердившимися принципами. Обращает на себя внимание гипертрофированный рост микрополитики в стране, что напрямую связано с нравственной деградацией общества и правящей элиты.

Одним из направлений повышения нравственности субъектов власти является принятие этических кодексов. Этические кодексы (или кодексы поведения) особенно важны для развития самоконтроля, а также для управления «серыми зонами», профилактики должностных преступлений. Все опасные действия на грани фола должны быть обнесены красными флажками, обозначены, названы. Легче действовать правильно, если человек знает, какого поведения от него ждут. Между тем «зон безответственности» много, они плодят массовый чиновничий произвол. Необходимо принять кардинальные меры для развития самоконтроля служащих, а также для управления «серыми зонами» и сферами, не регламентированными законом и организационными требованиями. Этические кодексы могут сыграть важную роль в установлении нравственных параметров поведения чиновников, позволят исключить конфликт интересов, они должны опираться не только на воспитательные меры и общественное мнение, но и предусматривать конкретную ответственность.

В январе 2003 г. первым Всероссийским съездом адвокатов был принят Кодекс профессиональной этики адвоката. Судейское сообщество в конце 2004 г. на VI съезде приняло Кодекс судейской этики. Правление Федеральной нотариальной палаты утвердило Профессиональный кодекс нотариусов РФ.

Давно назрела необходимость принятия Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации, проект которого уже рассматривался Государственной Думой. Принятие Кодекса депутатской этики (проект разрабатывается в Государственной Думе) также ждет своего часа.

В жизни всегда возникают вопросы, опережающие правовое регулирование, которые необходимо решать. В этом случае и может осуществляться «управление по усмотрению», когда управляющий самостоятельно избирает наиболее целесообразный в данной ситуации вариант поведения или решения. Именно там, где чиновник при решении вопросов, затрагивающих интересы людей, действует по личному усмотрению, пышным цветом расцветает злоупотребление служебным положением.

В литературе справедливо подчеркивается, что у чиновника по должности есть немалые права, они могут использоваться не только для «злоупотреблений», чего боятся сегодня многие, но и для осуществления тех необходимых и полезных дел, ради которых существует государственный аппарат, государственные органы, государственные служащие. «Чиновник, работающий только в силу возложенных на него обязанностей, создающий в рамках обязанности “нечто позитивное” — фигура довольно унылая, и такой чиновник вряд ли нужен обществу»⁴¹. И здесь многое зависит от уровня нравственного сознания субъекта власти.

Необходимо отметить, что этический аспект проблемы наиболее рельефно проявляет себя в моментах соприкосновения личного усмотрения и зло-

⁴¹ Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 15.

употребления правом. На наш взгляд, важно определить те пределы и границы, за которыми заканчивается свобода правоприменителя и начинается произвол, а также обозначить моральные мотивы, в соответствии с которыми субъект, применяющий норму, действует по собственному усмотрению в случаях пробелов в праве.

В свете сказанного актуализируется проблема нравственных критериев ограничения прав и свобод личности. Ограничивая в необходимых случаях права и свободы, государство во все времена (а в кризисные тем более) должно заботиться о защите нравственности. В противном случае ограничения могут оказаться несправедливыми и неоправданными.

К некоторым видам профессиональной деятельности в обществе предъявляются повышенные моральные требования. Это связано в первую очередь с принятием ответственных решений и возникающими в этой связи юридическими последствиями. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» прямо сформулированы требования к поведению чиновников, в числе которых — не совершать проступки, порочащие их честь и достоинство, проявлять уважение к обычаям и традициям народов России, быть корректными и внимательными в обращении с гражданами.

Нравственные качества судьи (честность, добросовестность, чувство совести, долга, справедливости), предъявляемые к кандидатам в судьи и судьям, также опираются на нормы действующего законодательства.

Что касается следователей, прокуроров, то таких развернутых характеристик их моральных качеств в законе не содержится. Закон о прокуратуре Российской Федерации устанавливает, что прокурорами и следователями могут быть назначены граждане, «обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами».

Нравственное содержание правоохранительной деятельности обусловлено не только этическими началами законодательства, но и моральными требованиями, которые предъявляются к лицам, служащим в органах милиции, суда, прокуратуры, адвокатуры.

Правоохранительная деятельность обладает известной спецификой, которая обусловлена необходимостью применения мер принуждения, специальных средств и даже вторжения в частную жизнь граждан. Работники ОВД, в частности, должны хорошо ориентироваться не только в юридических актах и решать элементарные правовые вопросы, но и иметь представление о содержании таких основополагающих международных документов, как Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988), Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами для поддержания порядка (1980), Основные принципы обращения с заключенными (1990) и др., поскольку в их основу положено одно объединяющее начало — уважение чести, достоинства, личной неприкосновенности человека⁴².

«В России право и мораль, политика и нравственность, — отмечает Президент В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2005 г., —

⁴² См.: Мехович А.М., Мордовец А.С., Силантьева А.В. Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел // Правоведение. 1999. № 3. С. 160.

традиционно признавались понятиями близкими и соотносимыми. Во всяком случае, их взаимосвязь была декларируемым идеалом и целью»⁴³. Наиболее рельефно взаимопроникновение права и морали находит отражение в деятельности правоохранительных органов, которая может рассматриваться с точки зрения как этического анализа поведения правозащитника, так и уровня его правовой культуры.

Правовая культура, понимаемая как знание закона, отношение к закону, и практическая деятельность по его реализации требуют личного отношения к определенному правовому факту, вследствие чего правовая культура приобретает значение высшей нравственной ценности⁴⁴.

За период реформ немало сделано в области демократизации и гуманизации законодательства, регулирующего правоохранительную деятельность. В частности, снята всегда висевшая над ними ответственность за политическую интерпретацию закона в правоприменительной деятельности.

Правоохранительные органы (прокуратура, суд, милиция и т.д.), выполняя закон, призваны ориентироваться единственно на обеспечение прав и свобод граждан независимо от их вероисповедания, национальной принадлежности, политических взглядов⁴⁵. Субъективные права и юридические обязанности являются не только правовыми, но и важнейшими моральными категориями. Они выступают как определители меры возможного и должного поведения, нравственного и безнравственного, справедливого и несправедливого. По ним можно судить о направленности жизненных позиций и целей человека, его моральной свободе. В литературе отмечается: «То, что в науке называется *естественным правом*, по своему содержанию выглядит как накопленная за многовековую историю человеческим разумом система нравственных ценностей, идей о свободе, общем благе и справедливости в общественной жизни»⁴⁶.

В воспитательном процессе, как верно подмечено, не учитывается, что нравственная и культурная воспитанность составляет существенную часть профессиональной деятельности работника милиции, особенно в службах, осуществляющих постоянные контакты с населением (участковые уполномоченные, патрульно-постовая служба, ГИБДД), где, по данным исследований, основная часть служебных обязанностей непосредственно включает вопросы культурного и нравственного характера и где сотрудник милиции выступает как судья и арбитр в доправовой сфере, т.е. в области отношений, определяемой прежде всего нравственными нормами и требованиями культуры. В частности, низкая юридическая грамотность и примитивная нравственность особенно пагубны при работе сотрудников в условиях митинговой демократии и с представителями неформальных объединений, результатом чего являются устаревшие стереотипы действий (пресечение и задержание, причем зачастую при этом берут верх амбиции и предвзятость, а не требования службы и социальная полезность)⁴⁷.

⁴³ Российская газета. 2005. 26 апр.

⁴⁴ См.: Баранов П.П., Окусов А.П. Аксиология юридической деятельности. Ростов н/Д., 2003. С. 74, 80.

⁴⁵ Там же. С. 51.

⁴⁶ Воленко Н.Н. Право в системе социальных норм. Волгоград, 2003. С. 67.

⁴⁷ См.: Индык А.Г. Нравственно-правовое воспитание сотрудников органов внутренних дел как элемент структуры нравственно-правовой культуры // Актуаль-

В некоторых случаях этические нормы работников правоохранительных органов должны быть более строгими, чем обычные моральные нормы, так как их моральная нечистоплотность может серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. Следовательно, необходимо, с одной стороны, более полное правовое регулирование деятельности органов милиции, прокуратуры, суда. С другой стороны, только максимум гражданской свободы может обеспечить максимум свободы нравственной.

Так, при всех рассуждениях по поводу судейской этики нельзя упускать из виду того, что излишние требования могут затронуть независимость судей. Ведь судейская этика, если она касается профессиональной деятельности, предназначена не только для диалога судьи с самим собой. Она может использоваться непосредственно политиками, СМИ или общественными объединениями. Идеологизированная или казуистическая судейская этика может стать предлогом мелочной опеки судей со стороны их начальства, что несовместимо со статусом независимости судей. Правда, здесь следует иметь в виду, что при выполнении этой функции начальники всегда являются частью исполнительной власти, даже если это судьи по своему статусу. Решения, которые принимают начальники, не являются решениями правосудного органа.

Правоохранительная деятельность аналогична деятельности управленца, так как она связана с реализацией властных полномочий и направлена на достижение строго определенных результатов. Работники правоохранительных органов, как и чиновники других направлений, целиком должны отдаваться своему делу. Для правовой эффективности не имеет значение, регулируется ли деятельность судей и государственных служащих одинаковым образом, т.е. в отдельности для каждой категории, или, как это имеет место, например, в Германии, путем законодательных ссылок в Законе о статусе судей на нормы, регулирующие правовое положение государственных служащих⁴⁸.

Сегодня главной задачей является поиск той грани, которая обеспечит наибольшую нравственную составляющую в функционировании как отдельных работников правоохранительных органов, так и всего аппарата в целом. Необходима такая логика реформ, при которой выиграли бы представленные в государственном аппарате силы, более других заинтересованные в развитии страны, в формировании гражданского общества. Это так называемое «новое» чиновничество. Оно гораздо больше связано с мобильными общественными силами, бизнесом. Поэтому имеет шансы на успех та реформа, в которой данный слой что-то выиграет для себя лично и, что еще важнее, сможет эффективно реализовать свои функции. Такую реформу, ориентированную на рационализацию и эффективность, называют технократической⁴⁹.

Административная реформа должна нести в себе мощный нравственный заряд. К сожалению, пока еще не все предпринимаемые шаги отвечают указанному требованию. Так, по справедливому замечанию

ные проблемы теории и истории государства и права: Материалы международной научно-теоретической конференции (Санкт-Петербург, 24 декабря 2003 г.). Ч. 1 / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. СПб., 2004. С. 202.

⁴⁸ См.: Этика судей: Пособие для судьи / Под ред. Н.В. Радутной. М., 2002. С. 135–137.

⁴⁹ См.: Из центра стратегических разработок. С. 144.

Ю.Н. Старилова, в стране практически полностью отсутствует борьба с идеологией «административного ресурса». «Напротив, очень часто, — подчеркивает ученый, — административный ресурс связывается с потребностями достижения “благих” целей как в политике, так и в сфере публичного администрирования. Можно с уверенностью утверждать, что использование так называемого административного ресурса — противозаконное мероприятие в административной практике, и оно должно находить соответствующее правовое и моральное осуждение»⁵⁰.

Сегодня на первый план должны выходить такие грани правовой культуры служащих, как ответственность за свои действия, способность к согласованию противоречивых интересов, отказ от идеологии и психологии «исправителей человечества». Настало время рассматривать правовую культуру политика не как одно из проявлений его общей культуры, а как некий интегральный результат его деятельности⁵¹.

Показателем культуры властвующего лидера является эффективность проводимой им политики, особенно в отношении прав и свобод личности. Имеет смысл говорить о повышении уровня правовой культуры российского чиновника лишь тогда, когда он научится уважать права человека и гражданина, будет относиться к ним как к высшей социальной ценности. Уважение во всем его многообразии обладает значительным моральным весом. Оно будет действенным, если станет неотъемлемой составной частью правосознания и правовой культуры общества; будет признано наукой, общественным мнением в качестве цели, задачи, принципа права, государства, его органов и должностных лиц⁵².

Растет необходимость разработки такой концепции развития деятельности государственных служащих, которая отражала бы не только современные, но и прогнозируемые социальные и государственные потребности, включая и моральную сторону проблемы. Главное в том, чтобы в воспитательную работу были включены закономерности нравственного формирования личности государственного служащего.

⁵⁰ Старилов Ю.Н. Административная реформа: итоги первого этапа в административно-правовом измерении // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития: Всероссийская научно-практическая конференция (Воронеж, 14–15 ноября 2003 г.). Воронеж, 2004. Вып. 2. С. 138.

⁵¹ См.: Личность. Политика. Мораль // Государство и право. 1992. № 5. С. 148.

⁵² См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. См. также: Он же. Уважение как универсальный принцип прав человека и гражданина // Уважение как принцип деятельности правоохранительных органов: Межвуз. сб. науч. ст. / Под ред. А.С. Мордовца, А.П. Плешакова. Саратов, 2004. С. 3–14.