

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Н. В. Баландина*

Государственная политика в сфере повышения правовой грамотности и правосознания граждан в Российской Федерации и общественные отношения

Самое опасное в нынешнем состоянии
российского общества — не экономический
и социальный кризисы, и даже не конфликты,
а то усиливающееся ощущение духовной пустоты,
бессмысленности, бесперспективности,
временности всего происходящего,
которое зримо охватывает все новые и новые слои россиян.

*Н. С. Слепцов. Криминализация социальной сферы
как основная причина насилия*

28 апреля 2012 г. были изданы «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденные Указом Президента РФ № ПР-1168. Анализ этого документа считаем методологически верным начать с уяснения смысла ключевых понятий.

Термин «политика» (греч. *politika* — государственные или общественные дела, от *polis* — государство) употребляется в научной литературе в нескольких значениях: социологическом; экономическом; этическом, субстанциональном, институциональном; процессуальном¹ (деятельностном)² и др. Однако в теории и практике он чаще употребляется в деятельностном и институциональном значениях. Некоторые исследователи данной проблематики не различают эти значения в качестве обособленного понимания. Они включают деятельное и институциональное начало в признаки политики, утверждая, что политика содержит в себе динамическое начало (выступает как политическая деятельность, совокупность рациональных действий, направленных на удовлетворение политических потребностей и интересов тех или иных социальных субъектов) и начало институциональное (отношения, совокупность теорий, идей, взглядов, концепций, точек зрения, имеющих политический характер)³.

* Доцент кафедры теории и истории государства и права Астраханского государственного технического университета, кандидат юридических наук.

¹ См.: Политология : учебник / отв. ред. С. Комаровский. М., 2002. С. 15–16.

² См.: Демидов А. И. Политика: понятие и природа // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 3.

³ См.: Политология : учебник для вузов / под ред. В. Н. Лавриненко. 2-е изд. М., 2002. С. 15.

Большая советская энциклопедия определяет политику как сферу деятельности, связанную с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти¹.

С. И. Ожегов отмечает, что политика — деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями². Схожее определение политики содержится в Политической энциклопедии: «сознательная деятельность в политической сфере общества, направленная на достижение, удержание, укрепление и реализацию власти»³.

В научной литературе ряд ученых акцентируют внимание именно на деятельностном аспекте политики. Так, А. И. Демидов определяет политику как «объективно обусловленное и целенаправленное участие больших масс людей, организованных социальных групп в делах государства, в решении проблем, относящихся к жизни общества в целом, с помощью использования властных механизмов»⁴. Б. Т. Разгильдиев утверждает, что политика — это «основанная на нормах нравственности деятельность органов власти по сбалансированному обеспечению интересов личности, общества и государства либо отражение этой деятельности»⁵. А. В. Малько и К. В. Шундилов понимают политику как «сферу деятельности, связанную с реализацией потребностей и интересов различных групп людей, стержнем которой являются завоевание, удержание и использование государственной власти»⁶.

Институциональный аспект политики предполагает институционализацию, т. е. нормативное оформление отношений, складывающихся в этой сфере. Политика представляет собой разветвленную сеть взаимодействий, взаимозависимостей и организаций, структурирующих общество, стабилизирующих отношения в нем, создающих возможность контроля и предвидения действий участников, выражения и защиты их прав⁷. С институциональных позиций политика характеризуется как «события и вопросы общественной, государственной жизни»⁸, структурированные политические отношения, организованные на основе санкционированных норм⁹. Представителями институционального подхода к определению политики являются Н. А. Беляев, Б. В. Здравомыслов, Е. В. Куманин, Н. И. Матузов и др. Так,

¹ См.: Большая советская энциклопедия. URL: <http://slovari.yandex.ru/политика/БСЭ/Политика> (дата обращения: 11.10.2012).

² См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 553.

³ Политическая энциклопедия : в 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 156.

⁴ Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 4.

⁵ Разгильдиев Б. Т. Уголовно-правовая политика: понятие и содержание // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 134.

⁶ Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 197.

⁷ См.: Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества : сб. очерков / А. И. Демидов и др. Пенза, 2002. С. 13.

⁸ Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 566.

⁹ См.: Демидов А. И. Политика: понятие и природа // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 3.

по мнению Н. А. Беляева, «...политика вообще, — категория идеологическая. Это совокупность идей, выработанных определяющими политику органами. Она закрепляется в законах и подзаконных актах, общественном сознании, в частности в правосознании»¹. По убеждению Н. И. Матузова, политика есть «область взаимодействия между классами, партиями, нациями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями»².

По вопросу о соотношении понятий «политика» и «государственная политика» в научной литературе высказываются неоднозначные суждения. В основу каждого из них положено своеобразное понимание соотношения государственной и политической власти. По мнению одних исследователей (М. И. Байтин, В. А. Рудковский, К. С. Гаджиев и др.), государственная и политическая власти тождественны друг другу. Полюсная точка зрения (А. А. Галкин, Ф. М. Бурлацкий, Н. М. Кейзеров, Л. Т. Кривушин, В. Д. Перевалов, Ю. А. Дмитриев и др.) сводится к утверждению, что политическая власть шире государственной, так как субъектом ее осуществления могут быть и негосударственные образования — партии, движения, международные организации и т. д. На наш взгляд, более верна позиция В. А. Рудковского, отмечающего, что акценты при решении этого вопроса могут варьироваться в зависимости от понимания самого государства, однако «деятельность субъектов политики приобретает собственно политический смысл именно в результате ее (прямого или косвенного) соприкосновения с властью. Вне государства, вне связи с государственной властью политики нет»³.

Видимо, это правильно. Термин «государственная политика» отсутствует в толковых философских, политологических, политических, юридических словарях и энциклопедиях, однако толкование понятия «политика» в конечном итоге сводится именно к государственной политике.

Правосознание, как и научная категория «политика», неоднократно становилось предметом теоретико-правовых исследований. Так, Е. А. Лукашева полагает, что «правосознание — это форма общественного сознания, выступающая как система взглядов, убеждений, оценок, представлений, настроений, чувств данного класса либо общества, определяемая материальными условиями их жизни, направленная на установление правового режима в обществе, отвечающая интересам и целям этого класса либо общества»⁴. Данное определение достаточно полно отражает содержание самого понятия правосознание, однако оно охватывает лишь уровни правосознания всего общества либо определенного класса и не содержит упоминания о правосознании отдельной личности.

Н. Л. Гранат определяет правосознание как «область сознания, отражающую правовую действительность в форме юридических знаний и оценочных отношений к праву и практике его реализации, правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих поведение человека в юридически значимых ситуациях»⁵. В этой дефиниции, в отличие от предыдущей, речь идет лишь о правосознании отдельной личности, но не упоминается о правосознании общества, отдельной социальной группы.

¹ Беляев Н. А. Уголовная политика на современном этапе // Уголовное право на современном этапе: проблемы преступления и наказания / под ред. Н. А. Беляева и др. СПб., 1992. С. 12–13.

² Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 6.

³ Рудковский В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 24.

⁴ Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 32.

⁵ Гранат Н. Л. Правосознание и правовая культура // Юрист. 1998. № 11/12. С. 2.

Обобщение этих позиций содержит в себе определение правосознания, данное Т. В. Синюковой: «...совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему и желаемому праву»¹. Думается, что данное определение необоснованно сужает содержание правосознания до представлений и чувств, исключая из него взгляды, убеждения, оценки, настроения и др.

Восполнить этот недостаток призвано определение Р. С. Байниязова, согласно которому «правовое сознание — это сложно структурированная духовная система представлений, идей, взглядов, убеждений, концепций, теорий, чувств, эмоций, настроений, психологических переживаний и т. д., складывающихся по поводу правовой действительности в процессе ее отражения, осмысления, познания, чувствования»². Полагаем, что это определение, характеризуя правосознание с объективных позиций как «сложную духовную систему», соответствует скорее правовой культуре, нежели правовому сознанию. Последнее, по нашему мнению, есть нечто субъективное, характерное как для общества в целом, социальной группы, так и для отдельного человека.

Наиболее правильным определением правового сознания видится дефиниция, предложенная В. В. Сафроновым, согласно которой правосознание есть «одна из форм общественного сознания, представленная в совокупности психологических, идеологических и поведенческих компонентов, выражающих отношение индивидов, социальных групп, общества в целом к действующему или желаемому праву, к поведению людей в сфере правового регулирования»³.

И наконец, под правовой грамотностью понимают «совокупность профессионально ориентированных и граждански значимых знаний государственных законов, умений и определенных навыков, умение руководствоваться ими в конкретной области трудовой деятельности, на основе гражданской позиции личности»⁴.

Исследование социального содержания «Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» позволяет констатировать, что затрагивая в первую очередь субъективную сторону общественных отношений, в конечном счете они направлены на совершенствование этих отношений, объективно выражающихся в форме поведения (прежде всего правового).

Подтверждает данную мысль конечный перечень целей государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. В п. 14 Основ речь идет о следующих целях государственной политики:

- 1) формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- 2) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- 3) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;

¹ Синюкова Т. В. Правосознание и правовое воспитание // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1999. С. 556.

² Байниязов Р. С. Теоретические вопросы правосознания. Саратов, 2001. С. 16.

³ Сафронов В. В. Правосознание гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 42.

⁴ Вольская С. Ф. Современные методы активизации учебного процесса как база формирования правовой грамотности в техническом вузе // Вестник МГТУ. Т. 9. 2006. № 4. С. 591.

4) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Складывается впечатление, что государству на данном этапе развития требуется «усилить» покорность населения, «усмирить» его, о чем свидетельствует употребление в тексте словосочетаний «законопослушанию как основной модели социального поведения», «устойчивое уважение к закону», «добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм». И это при том, что первоочередной целью повышения правовой грамотности должна быть реализация субъективных прав.

Такой курс в повышении правовой грамотности и правосознания населения в целом подтверждает понимание в качестве стержня, ядра политики завоевание (достижение), удержание, укрепление и реализацию (использование) государственной власти. Однако с учетом осложнившейся после прошедших в Российской Федерации выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и Президента РФ социально-политической ситуации (рост социального недовольства и социальной напряженности, активизация общественно-политического движения и др.) может сложиться впечатление о некоей антидемократической сущности исследуемого документа, исходя именно из анализа его целей.

Действительно, ориентир на демократическое правовое государство, закрепленный в ст. 1 Конституции РФ, требует от субъектов государственной политики деятельности в несколько ином направлении, а именно: обеспечения участия больших масс людей, организованных социальных групп в делах государства, в решении проблем, относящихся к жизни общества в целом; сбалансированного обеспечения интересов личности, общества и государства; стабилизации общественных отношений; защиты прав граждан и т. п.

Аналогичные цели должны проследиваться в формировании и реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан с учетом специфики данной сферы.

Однако подчеркнем, что предлагаемая корректировка целей потребует уточнения, конкретизации. Поэтому вполне логично было бы дополнить текст документа основными задачами государственной политики, в числе которых в первую очередь следовало бы отразить повышение степени реализации (в том числе самореализации) субъективных прав граждан.

Анализ рассматриваемого документа позволяет убедиться в его весьма важной социальной сущности. Правовое просвещение и правовое информирование граждан; развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, способствующих получению знаний в области права; совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права; преобразования в сфере культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан; оптимизация деятельности государственных, муниципальных и правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов; совершенствование системы оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи — все эти меры направлены на то, чтобы гражданин, обладая необходимым и достаточным

объемом правовой информации, постарался самостоятельно реализовать широкий набор прав, предоставленных ему действующим законодательством, а в случае возникновения некоего препятствия на пути к их реализации мог бы обратиться к квалифицированному доступному юридическому помощнику.

Социальная направленность программного документа подчеркивается и в п. 9 Основ, где речь идет о государственной политике и совершенствовании законодательства Российской Федерации и практики его применения по пресечению подмены в бюрократических интересах демократических общественных целей и задач.

Предусмотренный Основами комплекс мер государственной политики в области совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменения по повышению правовой культуры лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов затрагивает области образования и воспитания подрастающего поколения, юридического образования и подготовки юридических кадров, сферы культуры, массовой информации, эфирного и кабельного вещания, рекламной и издательской деятельности, касается поддержки институтов гражданского общества, а также мер организационного и методического характера, связанных с укреплением гражданского общества. Именно такая модель общественных отношений представляется наиболее оптимальной.

Важно отметить, что Д. А. Медведев неоднократно обращал внимание именно на социальную (общественную) обусловленность законодательства, его адекватность реальной экономической и общественно-политической ситуации. В своих выступлениях он говорил о необходимости учета законов развития общества при формировании и осуществлении государственной политики. Так, выступая на политическом форуме в Ярославле, Д. А. Медведев подчеркнул, что, несмотря на всеобщее одобрение идеи модернизации, она не может происходить быстрее, чем это позволяют законы общественного развития¹. Именно развитие общественных отношений, с одной стороны, является движущей силой государственно-правовых изменений. С другой стороны, фактическое состояние общественных отношений служит индикатором реализации управленческой природы государства, регулятивной и охранительной функций права. Современные социальные отношения динамично развиваются, имеют тенденции к социальной поляризации, появлению новых социальных групп, видов и форм общественных отношений, их интернационализации, интеграции, глобализации, повышению уровня социальной мобильности, утверждению приоритета личных и частных интересов перед общественными и др. Таким образом, трансформируются системы социальных, политических, экономических связей, что приводит к разрушению традиционных структур, уклада жизни, мировоззренческих и этических установок как личности, так и общества².

Современное российское общество сталкивается с рядом проблем, препятствующих его нормальному функционированию и развитию и требующих государственно-правового вмешательства: это снижение демографической численности населения, сильная имущественная дифференциация, бедность, высокий

¹ См.: URL : <http://www.polemics.ru/articles/?articleID=15572&hideText=0&itemPage=1> (дата обращения: 06.08.2012).

² См.: *Сургуладзе В. Ш.* Тенденции социокультурной трансформации современного российского общества : автореф. дис. ... канд. филос. наук. СПб., 1999. С. 19.

уровень преступности, коррупции, межнациональные и межконфессиональные конфликты и др., а вместе с тем и правовой нигилизм, являющийся их закономерным следствием.

Закономерным наследием 1990-х гг. является криминализация российского общества, общественных отношений, обусловленная тем, что новые реалии жизни пришли в противоречие с существовавшей ранее социально-политической идеологией общества и официально декларируемыми нравственными принципами, установками, ценностями; прежние (советские) идеалы, установки, ценности (коллективизм, социалистическая собственность, приоритет государственных интересов над личностными, дружба народов, взаимопомощь, самоограничение и др.) вытесняются новыми российскими ценностями (личное благополучие, самообеспеченность, обогащение, отчужденность, равнодушие, индивидуализм, национализм, региональный сепаратизм). Дополнительным фактором, способствующим криминализации, следует признать рекламу «прелестей» богатой жизни, вызывающую желание (особенно у молодежи) обладать благами при явной их недоступности и отсутствии легальных возможностей удовлетворить это желание.

Иными словами, России пришлось столкнуться с разрушением важнейших механизмов саморегуляции общества, таких как мораль, идеология, религия, традиции¹, процессом морального «одичания» народа, развитием правового нигилизма и иных форм деформации правосознания.

При этом следует осознавать, что правовой нигилизм в России на современном этапе развития имеет, по мнению М. Б. Смоленского, некоторые отличительные черты: он характеризуется массовостью, носит явно демонстративный, агрессивный и неконтролируемый характер, выражается в самых разных формах (может быть как криминальным, так и легитимным, проявляться как «наверху», так и «внизу» общества, как в профессиональных кругах, так и на бытовом уровне)².

Российское государство и его правовая система пытаются реагировать на происходящие изменения, однако скорость бывает недостаточна, а предпринимаемые в данном направлении шаги не всегда находят поддержку у населения. Так, к примеру, общество не поддержало реформирование системы органов внутренних дел и переход к полиции, не одобрило в целом либерализацию уголовного законодательства в отношении экономических преступников, открыто высказывается против намерений ввести плату за рыбную ловлю, повысить пенсионный возраст и др. Объяснением социального недовольства служит то, что попытки реформирования социально не обусловлены, противоречат системе социальных ценностей, не несут естественно-эволюционный характер.

Именно поэтому огромное значение имеет осознание на самом высоком уровне закономерностей развития общественных отношений.

Структурно-содержательный аспект общественных отношений также заслуживает особого внимания в контексте анализируемой проблематики. Дело в том, что современный этап развития России характеризуется изменением социальной структуры российского общества: произошло не просто обеднение, а массовое перемещение в число бедных и малообеспеченных основной массы населения;

¹ См.: Демидов А. И. Правовая политика: от России уголовной к России безопасной // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы. : материалы науч. конф. / под ред. Н. И. Матузова. Тольятти, 2001. С. 7.

² См.: Смоленский М. Б. Право и правовая культура как базовая ценность гражданского общества // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 27.

немногочисленные представители «верхнего среднего слоя» (около 2,8 %), фактически являющиеся «околоэлитными» кругами, которые к тому же по своим ценностям и стандартам жизни ориентируются именно на элиту, и небольшой средний класс (48,8 %) при сосредоточении основной массы населения в двух низших классах общества («базовом» (30,4 %) и «низшем» (18,0 %))¹. При этом значительных масштабов достигает низкий культурный уровень так называемого «нового русского дворянства», от которого приходят в ужас не только граждане России, но и вся Европа, особенно после череды скандалов в период новогодних каникул российских бизнесменов в 2007 г. Как отмечает В. Костиков, «тяга русских миллионеров к экстравагантным тратам и примитивным развлечениям отражает, с одной стороны, сомнительную природу их капиталов, а с другой — чувство собственной неполноценности. Отсюда и безудержная демонстрация богатства и возможностей. “Все могу!” Даже 15 лет спустя собственность, “прихваченная” в 90-е годы, не стала легитимной ни для населения, ни для самих “нужников”. Отсюда и подход: трать, пока не отнял более сильный»². И с такими рассуждениями сложно не согласиться.

Кроме того, «изучение причин, логики и механизмов брутализации общественных отношений как адаптационного ресурса в современной России представляется весьма актуальным, поскольку именно такое исследование должно установить и проанализировать комплексный содержательный профиль негативных адаптационных стратегий в нашем обществе и дать, следовательно, возможность определить вероятные направления развития таких тенденций и их коррекции»³.

Основы государственной политики явились своевременным документом, вызвавшим повышенное внимание СМИ и представителей отечественной правовой науки. Так, А. С. Бондарев отметил, что наиболее оптимальной целью государственной политики в указанном направлении является формирование высокой правовой культуры россиян⁴, т. к. правовая культура — обширное понятие, заведомо включающее в себя правовую грамотность, но не сводящееся исключительно к ней. Однако можно уточнить, что правовая культура есть не только «живое» человеческое явление, живущее лишь в правовом сознании и правовом поведении субъектов права⁵, а все «юридическое богатство», включающее, помимо указанного, и правовое наследие, правовые традиции, правовую науку и ее достижения. Поэтому правосознание и правовая грамотность в большей степени отражают знания и отношение к праву «здесь и сейчас».

Утверждение документа на уровне Указа Президента Российской Федерации, с одной стороны, позволяет констатировать осознание проблемы низкого уровня развития правосознания и правовой грамотности на высоком государственном уровне и в иерархии нормативных правовых актов. Однако, с другой стороны, более логичным и общественно полезным было бы облачить необходимые меры в форму конкретного «плана действий», предусматривающего виды, сроки реализации отдельных мероприятий, их финансирование, а также лиц, ответственных за их реализацию.

¹ См.: Тихонова Н. Е. Социальная структура российского общества: итоги восьми лет реформ // *Общественные науки и современность*. 2000. № 3. С. 5–15.

² Костиков В. О дворянах, кобелях и тараканах // *Аргументы и факты*. 2007. № 3. С. 6.

³ Кобжицкий В. В. Общественные отношения в современном российском обществе в контексте негативных адаптационных практик : дис. ... канд. филос. наук. Иркутск, 2007. С. 4.

⁴ См.: Бондарев А. С. Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: взгляд юриста // *Правовая культура*. 2011. № 2. С. 14.

⁵ См.: Там же. С. 12.