

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА. ВЛАСТЬ. ПОЛИТИКА

А. Н. Зрячкин*

Правовой нигилизм как отличительная черта российской бюрократии

В соответствии с Конституцией Российской Федерации наша страна является демократическим правовым государством. Однако серьезной помехой для воплощения в жизнь базовых принципов данного института служит такой феномен, как юридический нигилизм, представляющий собой порожденное социальной средой активное или пассивное отрицание законов, прав личности, установленного порядка. Все это препятствует прогрессивному развитию общества, его модернизации, способно стать источником формирования причин совершения противоправных деяний. Проникая во все сферы жизни и деятельности общества, этот феномен становится все более распространенным.

Наибольший вред, без сомнения, приносит «ведомственная» форма правового нигилизма. В литературе справедливо отмечается, что правовой нигилизм сегодня «стал привычной повседневностью, образом жизни... Причем он исходит как от простых «обывателей», так и от «столоничальников». И трудно сказать, что опаснее, вреднее — первое или второе. Думается, что бюрократический, чиновничий нигилизм, основанный на всевластии государственной элиты, является более разрушительным и ведет к далеко идущим последствиям»¹.

Сама чиновничья среда, атмосфера, круговая порука, коррупционные связи, в том числе с криминальным миром, создают более чем благоприятные условия для правового нигилизма, когда законы не просто нарушаются или игнорируются, а грубо попираются. Без преувеличения можно сказать, что перед нами настоящее «ведомственное правовое болото».

Федеральный закон от 26 мая 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г.)² устанавливает следующие требования к служебному поведению чиновника:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

* Доцент кафедры экономики и менеджмента Саратовского института (филиала) Российского государственного торгово-экономического университета, кандидат юридических наук.

¹ Матузов Н. И. Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. 2012. № 1. С. 13.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2011. № 50, ст. 7337.

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Ведомственный правовой нигилизм, нарушая эти требования, парализует и разлагает всю систему государственного управления, делает ее неэффективной, не вполне легитимной, коррумпированной, чуждой основной массе населения. Неудивительно, что экс-прокурор Самарской области публично заявил в печати: «Правовой нигилизм чиновников, как ржа, разъедает днище государственного корабля»¹.

Ведомственный правовой нигилизм — одна из форм общеправового нигилизма, и поэтому он характеризуется всеми основными чертами, присущими последнему. В то же время он имеет и свои особенности:

— во-первых, его субъектами выступают государственные служащие, чиновники, т. е. те, кто по своему должностному положению обязан стоять на страже интересов закона;

— во-вторых, он охватывает в основном управленческую сферу, т. е. деятельность различных ведомств, под которыми понимаются все структуры, наделенные государственно-властными полномочиями (министерства, федеральные службы, агентства, законодательные, судебные, правоохранительные органы и должностные лица);

— в-третьих, ведомственный правовой нигилизм причиняет вред интересам личности, общества и государства, представляет повышенную опасность, порождая новые волны произвола и беззакония;

— в-четвертых, ведомственный правовой нигилизм процветает в условиях недоверия, неуважения и даже вражды к чиновникам со стороны большинства населения;

— в-пятых, для борьбы с этим злом требуется целый комплекс средств, способов, методов, включающих в основном административные, дисциплинарные и уголовные санкции, а также профилактическую и воспитательную работу.

¹ Российская газета. 2006. 15 авг.

Таким образом, ведомственный правовой нигилизм можно определить как *одну из форм правосознания госслужащего, наделенного властными полномочиями, направленного на формирование и демонстрацию негативного отношения к законодательным предписаниям и служебным обязанностям, способного повлечь юридическую и иную ответственность.*

Можно смело утверждать, что правовой нигилизм является характерной отрицательной чертой российской бюрократии. При этом он нередко имеет не только юридические, но и этические, а также идеологические свойства. Неслучайно в последнее время предпринимаются пока что безуспешные попытки создать некий этический кодекс чиновников, в котором предполагается записать необходимые правила «достойного» поведения госслужащего¹. Возможно, такой акт и не помешает, однако главное заключается не в нем, а в **сознательности, культуре и дисциплине** тех, на кого он рассчитан. Именно это первично.

Следует согласиться с мнением С. Г. Кара-Мурзы о том, что игнорирование тех ограничений, которые записаны на языке нравственных ценностей, есть принципиальный дефект той мировоззренческой структуры, на основе которой проводилось целеполагание реформ².

Отметим, что иногда представители власти начинают прислушиваться к подобным мнениям. Так, губернатор Саратовской области В. В. Радаев, вступая в должность, пообещал населению региона справедливые расценки на жилищно-коммунальные услуги и др. С этой целью издаются соответствующие нормативные акты, направленные на борьбу с самыми острыми проявлениями правового нигилизма, привлекаются к ответственности особо «отличившиеся» чиновники.

Не последнюю роль в этом позитивном процессе играют средства массовой информации, телевидение, Интернет. Например, благодаря телепроекту «ЖКХ», выходящему на Первом канале, обычные граждане получают возможность найти управу на нерадивых региональных и муниципальных чиновников. Во многих городах и районах работают бесплатные юридические консультации и «горячие линии», куда население может обращаться за помощью и содействием.

Однако отстаивание гражданами своих прав и законных интересов еще не обрело системного характера. А потому у тех, кто обладает властью, формируется убеждение, что любое, казалось бы, полезное действие в конкретных обстоятельствах может в дальнейшем благополучно сойти на нет. Например, сегодня в России лишь 30 % виновных в совершении коррупционных преступлений приговариваются судами к лишению свободы, хотя в прессе выносились предложения судить их как государственных изменников³.

Однако в литературе отмечается, что большинство уголовных дел по фактам коррупции в настоящее время возбуждается не иначе как на основании задержания должностного лица с поличным при получении им взятки. А «задерживать лицо с поличным следует тогда и только тогда, когда взяткополучатель распорядился предметом взятки как своим собственным»⁴.

¹ См.: Тропкина О. Чиновникам пропишут «кодекс поведения в соцсетях» // Известия. 2012. 14 авг.

² См.: Кара-Мурза С. Г. Кризисное обществоведение. Ч. 2 : курс лекций. М., 2012. С. 356.

³ См.: Шкель Т., Егоров И. Судить как за измену // Российская газета. 2012. 25 мая.

⁴ Баев О. Я. Проблемные ситуации задержания с поличным по делам о взяточничестве (коммерческом подкупе) // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21. Воронеж, 2007. С. 21.

Определенную сложность вызывают также действия по отысканию имущества и доходов, нажитых преступным путем. И даже на стадии рассмотрения уголовного дела требуется координация органов прокуратуры, оперативных служб и органов следствия. Получается, что для того чтобы вынести обвинительный приговор, следует провести все следственные действия быстро и на качественном уровне¹. А если этого не случилось — налицо безнаказанность, служащая, к сожалению, дурным примером для тех, кто приходит во власть с целью обогащения².

Юридический нигилизм чиновников усугубляется еще и тем, что наказание за правонарушения и преступления бюрократов носит в буквальном и переносном смысле условный характер. Так, максимальный размер «стократного штрафа» за взятки составляет всего 5 миллионов рублей, тогда как «откаты», как показывает практика, исчисляются десятками и сотнями миллионов рублей.

Отсутствие нормы о конфискации имущества также усиливает ощущение вседозволенности, желание вновь и вновь обогащаться. Государство в лице уполномоченных органов (полиция, прокуратура, суд), сталкиваясь с возрастающим количеством демонстративных чиновничьих правонарушений, отказывается от заботы о правах и законных интересах граждан. А общество, видя эту слабость, не желает убеждать соответствующие структуры в необходимости помогать населению. Порочный круг ведомственного правового нигилизма вновь замыкается на его носителях.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин с тревогой отмечает, что с каждым днем нарастает криминализация российского общества. И «срачивание власти и криминала по модели, которую назвали “кущевской” — не уникально. Понятен сегодня ужас и гнев несчастных людей, которые, отчаявшись, мечтают вовсе не о демократии, а о железной диктатуре, способной предложить хоть какую-то альтернативу криминальным джунглям»³.

С. Г. Кара-Мурза полагает, что целые социальные группы в состоянии аномии перестают чувствовать свою причастность к обществу, происходит их отчуждение, новые нормы и ценности отвергаются членами этих групп. Под аномией исследователь понимает социальную и духовную патологию, распад человеческих связей и дезорганизацию общественных институтов, девиантное, в том числе преступное поведение. Неопределенность социального положения, утрата чувства солидарности ведут к нарастанию отклоняющегося и саморазрушительного поведения⁴.

Это утверждение согласуется с тезисом В. А. Туманова: «Нет никаких оснований полагать, что лицо, впитавшее в себя юридико-нигилистические установки, будучи наделенным властью, тотчас избавится от них. Нередко случается как раз наоборот — слишком благоприятна почва для их активного бюрократического проявления»⁵.

¹ См.: Чего бояться коррупционеры // Югорское время. 2012. 26 июля.

² См.: *Цыбулевская О. И.* Проблемы ведомственного правового нигилизма // Актуальные научные исследования. Саратов, 1998. Вып. 3. С. 19; *Зрячкин А. Н.* Ведомственный правовой нигилизм как тормоз российских реформ // Вестник Волжск. ун-та им. В. Н. Татищева. Сер. : Юриспруденция. Тольятти, 2005. Вып. 6.

³ *Зорькин В.* Конституция против криминала // Российская газета. 2010. 10 дек.

⁴ См.: *Кара-Мурза С. Г.* Угрозы России. Точка невозврата. М., 2012. С. 24.

⁵ *Туманов В. А.* О правовом нигилизме // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 25.

По мнению Ю. Б. Носовой, «не меньшей бедой бюрократического аппарата, чем взятки и коррупция, не меньшей опасностью для законности и правопорядка... является пренебрежение государственными служащими добросовестным исполнением своих обязанностей, соблюдением запретов и ограничений»¹.

По причине явной халатности ответственных лиц в некоторых регионах страны население месяцами живет без отопления, горячей и холодной воды, электроэнергии. При этом люди оплачивают те услуги, которые на самом деле им не предоставляются. А самые «трудолюбивые» представители управляющих компаний умудряются применять «расчетные коэффициенты», увеличивающие стоимость якобы потребленных ресурсов в 3–5 раз. И когда чиновники при рассмотрении обращений граждан встают на сторону подобных организаций, становится очевидным: бюрократический правовой нигилизм продолжает процветать, поражая практически все ведомства и структуры снизу доверху.

Страдает этим недугом и законодательная власть всех уровней. Широко известным и своего рода уникальным стал случай, когда за получение взятки предстали перед судом сразу 15 депутатов Тверской городской Думы, включая ее председателя. Наибольшее наказание — 7,5 лет лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима со штрафом в размере 500 тысяч рублей и запретом занимать государственные должности в течение трех лет получил бывший спикер гордумы В. Почтарев. Остальным парламентариям «досталось» от 2,5 до 6,5 лет колонии строгого режима и денежные штрафы от 150 до 350 тысяч рублей².

К сожалению, даже суды не свободны от юридического нигилизма, волокиты, коррупции, круговой поруки, корпоративной солидарности, из-за которой граждане, по выражению О. И. Цыбулевской, просто разделяются на тех, «кто выше стоит» или «кто больше дает»³. А ведь, казалось бы, именно судебная власть призвана устранять все препятствия, провоцирующие ведомственный правовой нигилизм, подавать пример строгого соблюдения законов.

Между тем, как утверждается в средствах массовой информации, половина судебных решений из-за загруженности и коррумпированности судебного корпуса остается на бумаге. Это тоже тревожный показатель правового нигилизма чиновничества. Да и сами судьи совершают столько юридических ошибок, что последствия их деятельности могут стать для людей трагическими⁴.

Как же преодолевать этот социальный недуг, ставший в настоящее время образцом мышления, отличительной чертой российской бюрократии? В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан⁵ указываются следующие основные направления работы:

1) правовое просвещение и правовое информирование граждан;

¹ Носова Ю. Б. Создание эффективного института дисциплинарной ответственности как способ преодоления правового нигилизма и утверждения законности в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21. Воронеж, 2007. С. 160.

² См.: 12 тверских депутатов осуждены за взятки. URL: <http://lenta.ru/news/2007/11/30/deputaty/> (дата обращения: 27.07.2012).

³ Цыбулевская О. И. Мораль. Право. Власть. Саратов, 2004. С. 43.

⁴ См. подробнее: Трепашкин М. И. Правовой нигилизм московских судей. Записки адвоката // CIVITAS — вестник гражданского общества. 2009. 2 марта.

⁵ См.: Российская газета. 2011. 14 июля.

2) развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права;

3) совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права;

4) преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан;

5) совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов;

6) совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

Мерами государственной политики по обеспечению необходимого уровня юридических знаний, повышению правовой культуры и вовлечению в правовое просвещение населения лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, должны быть:

– содействие приобретению и совершенствованию знаний в области права в рамках получения второго высшего профессионального образования, обучения по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные и муниципальные должности;

– совершенствование систем подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, повышение их квалификации и дополнительное обучение, направленное на совершенствование правовой культуры;

– устранение факторов, способствующих проявлению безответственности и правового нигилизма в деятельности государственных и муниципальных служащих, совершенствование систем профилактики нарушений закона и служебной этики в правоохранительной деятельности; внедрение комплекса мер морального и материального поощрения образцового исполнения служебного долга;

– совершенствование исполнения судебных решений, повышение прозрачности исполнительных производств, внедрение практики электронных торгов по реализации арестованного имущества и оптимизация системы его оценки, обеспечение законности и прозрачности деятельности частных лиц и организаций, содействующих кредиторам в исполнении судебных взысканий;

– разработка и реализация программ участия государственных и муниципальных служащих, замещающих должности, связанные с применением знаний в области юриспруденции, в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний и законопослушания в сферах деятельности соответствующих государственных и муниципальных органов; апробация новых форм участия сотрудников правоохранительных органов в пропаганде правовых знаний и законопослушания, профилактике правонарушений и преступности на основе распространения положительного опыта работы правоохранительных органов в этой сфере;

– разработка и совершенствование способов информирования населения о деятельности государственных и муниципальных органов, о видах и формах оказания населению юридических услуг; проведение устных и письменных юридических консультаций для граждан по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов; обеспечение доступности для граждан информации о деятельности правоохранительных органов, в том числе путем размещения этой информации на официальных интернет-сайтах;

– расширение взаимодействия правоохранительных органов с общественностью, со средствами массовой информации, организациями эфирного и кабельного вещания, представителями творческих профессий в целях демонстрации позитивных примеров осуществления правоохранительной деятельности и депопуляризации криминальной культуры и противозаконных форм социального поведения.

Часто говорят о том, что необходимо достойным образом компенсировать труд чиновника, т. к. материальное стимулирование представителей власти прямо влияет на эффективность их труда. В интервью «Российской газете» председатель подкомитета по противодействию коррупции А. Савенков заявил, что считает необходимым принятие и законодательное установление кодексов корпоративной этики государственных и муниципальных служащих, парламентариев, профессиональных объединений юристов, финансистов и т. д.

«Это должны быть четкие и понятные стандарты поведения с ярко выраженной мотивацией к их соблюдению – административного запрета на профессиональную деятельность, лишения государственного социального пакета, негативная общественная известность, а с другой стороны – общественное признание, система государственных и общественных поощрений, наград и званий, преференции в работе»¹.

Так, в настоящее время разрабатывается кодекс парламентской этики. А чтобы подобные акты не оставались лишь на бумаге, необходимы практические рычаги, с помощью которых можно побудить чиновников соблюдать моральные нормы.

В нашей стране государственные служащие, получая солидные зарплаты, мало заботятся о благах тех, чьи интересы они представляют. В связи с этим следует не просто увеличивать размеры выплат, но и внедрять в практику зарубежный опыт. В частности, акцентировать внимание на профессионализме и возможности конкуренции должностных лиц друг с другом².

Основной критерий успешности указанных мероприятий – их комплексный, скоординированный характер. И если причина нигилистического отрицания права кроется в социальных, экономических, культурных, духовных сторонах жизни общества, то необходимо сначала устранить эти аномалии. А чиновник и вовсе «должен быть слугой общества, управляя его делами»³.

Именно такое мнение социума в сочетании с активной гражданской позицией каждой личности позволило бы снизить, а потом и преодолеть правовой нигилизм как серьезное препятствие на пути поступательного развития российского общества.

¹ Цит. по: Куликов В. Кодекс бюрократа // Российская газета. 2012. 7 марта.

² См.: Chomsky N. Government and Democracy. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press. 1996. P. 3–18, Tocqueville A. Democracy in America: Law and Freedom. New York. Cambridge University Press. 1999. P. 24–27.

³ Сафонов В. Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 20.