

А. Н. Зрячкин*

Повышение правовой и политической культуры госслужащих как условие преодоления ведомственного правового нигилизма

Юридический нигилизм на сегодняшний день является главным препятствием на пути построения правового государства. Он представляет собой порожденное социальной средой активное или пассивное отрицание законов, прав личности, установленного порядка, сдерживает прогрессивное развитие общества, его модернизацию, становясь постоянным источником для совершения всевозможных противозаконных деяний.

Наибольший вред и опасность приносит ведомственная разновидность правового нигилизма, имеющая ряд отличительных особенностей:

1) его субъектами выступают государственные служащие, чиновники, которые в силу своего должностного положения обязаны строго соблюдать, охранять и защищать интересы государства, общества и всех граждан, но, к сожалению, не справляются с этой задачей;

2) сферой его распространения является многообразная деятельность различных ведомств, т. е. структур, наделенных властными полномочиями и функциями; это огромная социальная ниша, занятая бюрократией;

3) он причиняет наибольший вред, представляет повышенную опасность для всего общества, постоянно порождая новые волны чиновничьего произвола, своеволия и беззакония;

4) ведомственный правовой нигилизм создает почву и пускает новые корни в условиях недоверия, неуважения и даже вражды к чиновникам со стороны большинства населения, а это существенно подрывает легитимность власти;

5) для борьбы с указанным злом требуются наиболее эффективные средства, способы, методы, включающие в себя административные, дисциплинарные и уголовные санкции, а также профилактическую и воспитательную работу.

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

В этом арсенале средств особенно важным ресурсом является повышение уровня правовой и политической культуры всех госслужащих. В российской юридической науке политико-правовая культура трактуется как совокупность определенных знаний и навыков, умение применять их на практике¹. В ином ракурсе она предстает как сумма «всех позитивных компонентов правовой действительности в ее реальном функционировании, воплотившая достижения передовой правовой мысли, юридической техники и практики»².

Правовая культура — разновидность культуры политической, которая, в свою очередь, является одним из сложных и многофункциональных концептов в современном знании. Проявления политической культуры как особого феномена обнаруживаются уже во времена античности — в частности, в Древней Греции³, а если рассматривать историю Руси — в договорах с Византией X в.⁴

Г. Алмонд и С. Верба определяют указанную категорию как специфические формы ориентации на реальную политическую систему конкретного общества и на собственную политическую деятельность (позиции и роли каждого индивида в данной политической системе)⁵. С этого момента начинается современное понимание («прочтение») политической культуры, включающее, в том числе, и правовой ее аспект.

Политическая культура представляет собой «определенное качественное состояние общества на каждом этапе его развития»⁶. Это уникальное по сложности и богатству содержания комплексное явление, обладающее определенной внутренней структурой и системой взаимосвязей с другими явлениями, в том числе с правовой культурой⁷. Последняя играет особую роль как «обусловленное всем социальным, духовным, политическим и экономическим строем качественное состояние жизни общества, выражающееся в достигнутом уровне развития правовой деятельности, юридических актов, правосознания — правового развития субъекта (человека, различных групп, всего населения), а также степени гарантированности государством и гражданским обществом прав и свобод человека»⁸.

Приведенная дефиниция может показаться несколько громоздкой и нечеткой. Однако она показывает, что мероприятия по достижению высокого уровня правовой культуры должны включать в себя множество сфер и аспектов жизни общества и деятельности личности.

В литературе выделяются следующие характерные признаки правовой культуры: определенный уровень правового мышления и чувственного восприятия правовой действительности; надлежащая степень знания законов; качественное

¹ См.: Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура: методологические проблемы. М., 1983. С. 4.

² Сальников В. П. Правовая культура / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1989. С. 35.

³ См. подробнее: Разумович Н. Н. Политическая и правовая культура. М., 1989.

⁴ См. подробнее: Исаев И. А. Правовая культура России. М., 2013.

⁵ См.: Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. London, 1963.

⁶ Уледов А. К. Духовная жизнь общества: проблемы методологии исследования. М., 1980. С. 175; См. также: Коган Л. Н. Социологический аспект изучения культуры // Социологические исследования. 1976. № 1. С. 55.

⁷ См.: Кейзеров Н. М. Указ. соч. С. 4.

⁸ Семитко А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 71.

состояние процессов правотворчества и реализации права; специфические способы правовой деятельности (эффективная работа правоохранительных органов, правосудия, конституционный контроль и т. д.); результаты правовой деятельности в виде духовных и материальных благ (законы, судебная практика, система законодательства и т. д.); уважение норм права, признание его значимости и авторитета¹.

Повышение правовой культуры населения — способ преодоления юридического нигилизма, включая ведомственную его разновидность. Современная реальная жизнь свидетельствует об обратных процессах. Президент РФ в одном из своих посланий Федеральному Собранию констатирует, что наше чиновничество «в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»². Ясно, что эта «каста» также глубоко поражена вирусом ведомственного правового нигилизма. При этом более всего население недоволено работой такого правоохранительного ведомства, как полиция, не обеспечивающего ни права и свободы, ни безопасность людей. Отрицание или игнорирование общепринятых норм и правил поведения приобретает самодовлеющее значение, становится образом мысли и своеобразным стилем поведения³.

На сегодняшний день в рамках борьбы с коррупцией выявлено свыше 20 тысяч фактов взяточничества. С января 2011 по декабрь 2012 г. уголовному преследованию подвергнуто 1568 лиц, обладающих особым правовым статусом. Из них 150 — следователи органов внутренних дел, 21 — следователи наркоконтроля, 42 — прокуроры, 41 — члены избирательных комиссий, 509 — депутаты органов местного самоуправления, 589 — выборные главы органов местного самоуправления, 34 — депутаты законодательных органов субъектов России, 116 — адвокаты и 11 — судьи⁴.

Названные цифры красноречиво говорят сами за себя. В числе фигурантов немало так называемых VIP-персон, «спецсубъектов», т. е. лиц с особым статусом. Увы, и они поражены правовым и нравственным нигилизмом, который во много раз более опасен, чем «простой» нигилизм или нигилизм рядовых граждан.

А сколько ответственность миновала? Известно, что латентная преступность очень высока, в том числе среди чиновничества. Сложилось взаимовыгодное «сотрудничество» между криминалом и представителями правоохранительных и других органов, что является квалифицирующим признаком мафии и коррупции.

О. И. Цыбулевская справедливо полагает, что «как социальное явление коррупция превратилась не просто в криминальную проблему, а в прямую угрозу национальной безопасности»⁵. В различных источниках напрямую говорится о том, что коррупция — «больное место российской государственности»⁶. Профилактика

¹ См.: Воробьева О. А., Мычак Т. В. Правовая культура личности // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. 2009. № 4. С. 47.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апр.

³ См.: Ширинянц А. А. Нигилизм или консерватизм? Русская интеллигенция в истории политики и мысли. М., 2011. С. 53.

⁴ См.: Козлова Н. По делам судите их // Российская газета. 2013. 15 янв.

⁵ Цыбулевская О. И. Правовая культура субъектов власти: нравственный аспект // Правовая культура. 2006. № 1. С. 20.

⁶ Ильин А. Н. Коррупция — больное место российской государственности. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=663664> (дата обращения: 31.07.2013).

и искоренение этого зла является обязанностью каждого современного демократического режима. Ведь коррупция — это «налог на бизнес, снижающий активность, уменьшающий ВВП, это важная составляющая деморализации общества, одна из причин правового нигилизма, центробежных настроений внутри страны и утечки капитала вовне»¹. Без воспитания личности, в том числе личности госслужащего, в духе абсолютного и неукоснительного соблюдения закона, принципов правового государства, обеспечения правопорядка невозможно отлучить чиновничество от коррупционной кормушки².

Между тем деятельность органов власти всех уровней остается в основном закрытой³. Чиновники хронически страдают всеми формами правового нигилизма, который можно квалифицировать как ведомственный, «элитный», «беловоротничковый» и т. д.⁴ Это тоже одна из «ярких» особенностей российского нигилизма.

Справедливости ради стоит отметить, что корни этого недуга находятся глубоко в российской действительности. В. А. Туманов обоснованно полагал, что юридический нигилизм — это «элемент, черта, свойство общественного сознания и национальной психологии, отличительная особенность культуры, традиций, образа жизни»⁵.

А. Е. Павлов, сопоставляя менталитет современных и дореволюционных чиновников, делает вывод о значительной преемственности их черт: «Сохранилось негативное отношение к народу, корпоративные отношения с сослуживцами, стремление к получению дохода из разных источников, игнорирование специфики решаемых служебных задач»⁶.

Вместе с тем, как отмечает автор, имеются и отличия. Так, «в процессе исполнения приказа вышестоящего начальства современный российский чиновник в отличие от дореволюционного собрата склонен проявлять инициативу; он ориентирован на получение профессионального образования»⁷. Последнее способно послужить дополнительным источником отрицания законодательных установок.

В литературе справедливо отмечается, что правовой нигилизм «обусловлен множеством причин и следствий. Он, в частности, подпитывается и такими явлениями наших дней, как политиканство, циничный популизм лидеров всех рангов, борьба позиций и амбиций, самолюбий и тщеславий. Дают о себе знать эгоизм и корысть бюрократии, некомпетентность и бестолковость чиновников. Последнее — традиционно больное место нашей отечественной государственности. Пушкинское “он чином от ума избавлен” подтверждается на каждом шагу. Полузнайство, невежество, дилетантство, а также банальное разгильдяйство разрушают всякую правовую ткань, любые юридические установления»⁸. И даже несмотря на непрерывный рост обращений граждан за судебной защитой, уровень недоверия

¹ Власть и деньги: берегите коррупционеров // Ведомости. 2013. 30 апр.

² См.: Чашин А. Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009. С. 59.

³ См., напр.: Воронников Э. Рейтинг интернет-сайтов региональных парламентов // Парламентская газета. 2013. 5 апр.

⁴ См.: Матузов Н. И. Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. 2012. № 1. С. 8–24.

⁵ Туманов В. А. О правовом нигилизме // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 20.

⁶ Павлов А. Е. Профессиональный менталитет российского чиновника: сравнительный анализ // Социально-гуманитарные исследования. 2005. № 4. С. 106.

⁷ Там же.

⁸ Матузов Н. И. Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. 2012. № 1. С. 18.

населения к судебной власти, к сожалению, остается высоким. В общественном сознании до сих пор сохраняется устойчивое мнение о том, что в России еще нет независимого, честного и справедливого суда¹.

Правовой нигилизм может также возникать и как «результат неудовлетворенности субъекта своим социально-правовым статусом, неадекватным, по его мнению, собственным потенциальным возможностям. Возникают обиды, зависть, ревность»².

Все это составляет «правовую антикультуру личности — сплав незнания права, отрицательных правовых установок, правовой пассивности, противоправной мотивации индивида»³. Исходя из этого утверждения, можно сделать вывод, что важнейшим фактором преодоления юридического нигилизма, в том числе его ведомственной разновидности, может выступать повышение и совершенствование правовой культуры.

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан⁴ в качестве первоочередных мер в этом направлении указываются:

1) 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;

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

3) 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;

4) совершенствование исполнения судебных решений, повышение прозрачности исполнительных производств, внедрение практики электронных торгов

¹ См. подробнее: *Терехин В. А.* Суд в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека: теория и практика. М., 2013; *Козырин А.* Спать! Суд идет // Комсомольская правда. 2013. 26 янв.; *Авакьян С.* Гарантированное народовластие // Независимая газета. 2012. 16 окт.; *Гаранин А.* Суд да деньги. Почему люди в мантиях совершают «детские ошибки»? // Российская газета. 2012. 19 нояб.; Предпочли бы российский суд британскому? // Итоги. 2012. 15 окт.; *Юнашев А., Сидибе П.* Владимир Путин переадресовал Макаревича к бизнесменам // Известия. 2012. 9 авг.; *Макаревич А.* Открытое письмо Президенту Российской Федерации В. В. Путину // Московский комсомолец. 2012. 15–22 авг.; 126 коррупционеров // Новая газета. 2012. 10 февр.; *Дымарский В.* Выдь на Волгу // Российская газета. 2011. 14 июля; *Евстифеев Д.* Судебный конвейер // Известия. 2010. 13 нояб.; *Ворсобин В.* Российский суд рассудит так, как занесут? // Комсомольская правда. 2009. 29 сент.; *Кадиев В.* Операция по принуждению к закону // эж-Юрист. 2008. № 36.

² *Матузов Н. И.* Правовой нигилизм как явление российской политической ментальности // Право и жизнь. 2002. № 74. С. 24.

³ *Бондарев А. С.* Правовой нигилизм — форма правовой антикультуры личности // Вестник Пермского ун-та. Сер.: Юрид. науки. Пермь, 2001. Вып. 2. С. 23; см. также: *Его же.* Правовая антикультура в правовом пространстве общества. Пермь, 2006.

⁴ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Российская газета. 2011. 14 июля.

по реализации арестованного имущества и оптимизация системы его оценки, обеспечение законности и прозрачности деятельности частных лиц и организаций, действующих кредиторам в исполнении судебных взысканий;

5) 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;

6) 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;

7) 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.

Немаловажен также комплекс мер, направленный на совершенствование правотворческой и правоприменительной деятельности на всех уровнях. К этим мерам могут быть отнесены мероприятия по повышению профессионализма субъектов правотворчества, поскольку огромное влияние на распространение правового нигилизма оказывают юридическая малограмотность населения, недостаток правовых знаний, низкий уровень правосознания и правопонимания.

Для повышения уровня правосознания и правовой культуры населения необходимо, на наш взгляд, возродить массовый юридический всеобуч, призванный повысить правовую грамотность граждан и компетентность должностных лиц, сформировать новый тип правового мышления личности как необходимое условие ее активной и позитивной жизнедеятельности в условиях правового государства. Для воплощения этой идеи, например, на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы планируется создать отдельную структуру — Высшую школу административного управления. Старт проекта намечен на октябрь 2013 г. в виде первых семинаров для мэров крупных городов¹.

Инициаторами всеобуча должны стать прежде всего органы муниципальной власти, которым надлежит разрабатывать соответствующие программы по правовому обучению опекаемых ими граждан с необходимыми источниками финансирования. Следует организовывать и специальные семинары по вопросам этики

¹ См.: Цой Ю. Для чиновников создадут Высшую школу управления // Известия. 2013. 8 июля.

государственной и муниципальной службы, на которых должны освещаться вопросы правового образования¹. Также продуктивной может быть популяризация правовых знаний в части антикоррупционной политики².

Для формирования более высокого уровня правовой культуры, возможно, следовало бы рассматривать в качестве одного из видов альтернативной гражданской службы правовую помощь молодых юристов, в том числе студентов и аспирантов (чтение лекций, докладов, проведение бесед, консультирование и т. д.). Учитывая низкое массовое правосознание, полезно было бы, на наш взгляд, в законодательном порядке предоставить таким помощникам возможность выбора между военной и альтернативной гражданской службой.

Нам представляется, что при реализации всего комплекса указанных мер наше общество сумеет освободиться от губительной для всех болезни под названием «юридический нигилизм», в том числе ведомственного его проявления, обретя более высокий уровень общей, политической и правовой культуры, правового сознания и правопонимания.

¹ См.: Чашин А. Н. Указ. соч. С. 70.

² См.: Тепляшин И. В. Механизм противодействия коррупции в современной России: участие общественности. Красноярск, 2013. С. 104; см. также: Противодействие коррупции на муниципальном уровне. М., 2008.