

УДК 321.01 + 340.12(470) + 342.534(470)
ББК Ф053 + Х021 + Х400.621.3

И. П. Окулич, Н. С. Конева

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ОБЩЕСТВА: ВОПРОСЫ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ

I. P. Okulich, N. S. Koneva

THE POLITICAL CULTURE OF PUBLIC-POWER ENTITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE POLITICAL CULTURE OF THE SOCIETY: ISSUES OF INTERFERENCE

В статье рассматриваются возможные пути повышения уровня политической культуры публично-властных субъектов в Российской Федерации, исходя из стратегического курса на их конструктивное взаимодействие с институтами гражданского общества. Недостаточная развитость традиций политической культуры общества становится ощутимым препятствием не только для консолидации здоровых общественных сил, но и для эффективного функционирования всей политической системы государства. Вот почему изучение состояния политической культуры России, публично-властных субъектов и общественных институтов становится одной из приоритетных задач отечественной науки права в современных условиях. Деятельность публично-властных субъектов должна регулироваться не только законом, но и общественным мнением.

Ключевые слова: политическая культура, гражданское общество, публично-властные субъекты, правовое государство, политическая система, парламентский контроль.

The paper discusses possible ways to improve the level of political culture of public-power entities in the Russian Federation on the basis of strategic course for their constructive engagement with civil society. Underdeveloped traditional political culture becomes notable obstacle not only for consolidation of the healthy social forces, but also for the effective functioning of the political system of the state. That is why the study of the state of political culture in Russia, public power entities and public institutions is one of the priorities of the Russian science of law in modern world. The activities of public power entities should be regulated not only by law but also with the help of public opinion.

Keywords: political culture, civil society, public power entities, constitutional state, political system, parliamentary control.

Как известно, зарубежная правовая и политическая мысль уже давно уделяет повышенное внимание вопросам анализа сущности политической культуры и изучению основных форм ее проявления в различных ситуациях. Так, например, известный политолог Г. Алмонд обоснованно полагал, что любая политическая система держится на «особой форме ориентации на политические действия»¹. Саму эту массовую общественную ориентацию он определял как ведущий тип политической культуры того или иного общества. При

этом принципиально важным моментом является то обстоятельство, что политическая культура затрагивает отнюдь не только поверхностные, сиюминутные настроения активизированных масс, но характеризует их глубинные ценностные ориентиры, правовые представления и четко выраженные политические предпочтения. Иными словами, политическая культура непосредственно отражает общность политического самосознания разнородных общественных элементов и публично-властных субъектов, и чем бо-

47

Конституция,
государство и общество



лее сближены их позиции, тем прочнее в итоге оказывается устойчивость политической системы и государственных институтов.

Очевидно, что в силу естественной политической поляризованности общества, имеющей глубокие социально-экономические и мировоззренческие причины, политическая культура в целом едва ли может характеризоваться единством и монолитностью. Чаще всего в рамках одного общества сочетаются или противостоят друг другу различные типы политических культур, причем лишь один из них может реально претендовать на статус господствующего. Вместе с тем чрезвычайно важно, чтобы между разнородными элементами общества и публично-властными субъектами с различными типами политических культур все-таки постепенно складывался некий баланс сил, вырабатывался общий вектор движения, обеспечивающий нормальное протекание политических процессов и, как закономерное следствие, способствующий развитию целостной политической системы, которая гармонизировала бы отношения государственной власти и социума. По сути дела, таким направляющим вектором можно признать силу общественного мнения, являющегося высшим и наиболее полным выражением политической культуры населения страны. Несомненно, что, обладая в значительной степени реальной властью над умами и настроениями общества, оно способно поддерживать в обществе баланс политических убеждений, ценностей и мировоззренческих установок, а именно это является наиболее надежным залогом устойчивости политической системы в целом. Вот почему объективным критерием оценки степени зрелости политической культуры общества должен быть анализ степени активности участия граждан в социально-политических процессах, протекающих в стране.

При таком подходе можно выделить как минимум два качественных состояния политической культуры общества. В первом случае, когда имеет место низкий уровень развития политической культуры общества, в государстве формально существуют демократические политические институты, однако ключевые политические решения принимаются публично-властными субъектами независимо от общественного мнения. В противоположность этому варианту высокий уровень развития политической культуры характеризуется активным, постоянным, неослабевающим участием

граждан в принятии важнейших политических решений, особенно тех из них, которые имеют непосредственную социальную направленность. Именно этот вариант взаимодействия общественных и публично-властных институтов является наиболее предпочтительным, поскольку в данном случае политическая культура общества достигает максимальной зрелости, включая в себя не только пассивное политическое сознание населения, но и предполагает активное политическое поведение представителей различных групп гражданского общества, проявляющееся существенным влиянием на механизмы государственной власти.

Вслед за подавляющим большинством отечественных и западных политологов и правоведов мы также полагаем, что для эффективного создания по-настоящему правового, социально ориентированного государства, опирающегося на сильную поддержку гражданского общества, необходима выработка действенных средств стимулирования широкого и свободного выражения общественного мнения и усиления его роли как одного из важнейших социальных факторов. Причем это должна быть не только протестная критика, которая обрекает общество и государство на неэффективную конфронтацию, но и конструктивные предложения, без которых диалог общества с властью едва ли может оказаться хоть сколько-нибудь содержательным и результативным. Только такой открытый и взаимно заинтересованный диалог может служить доказательством достижения достаточно высокого уровня развития политической культуры как общества, так и государства, свидетельствуя о росте социально-политического сознания граждан, успешно осваивающих демократические методы отстаивания своих законных общественно-политических интересов.

Нельзя не признать справедливость общераспространенного мнения о том, что деятельность публично-властных субъектов должна регулироваться не только законом, но и общественным мнением. В первую очередь это касается механизмов принятия решений, которые затрагивают широкие слои общества, непосредственно влияют на их повседневную жизнь. Очевидно, что речь должна идти, в частности, о возможности общественной экспертизы законодательных проектов еще на стадии их подготовки, во избежание принятия таких решений, которые в дальнейшем потенциально способны были бы провоцировать общественное недовольство и даже вызывать



социально-политические эксцессы, как, например, в случае с печально знаменитой монетизацией льгот в 2005 году, весьма болезненно затронувшей интересы многих миллионов граждан. Чтобы впредь не допускать подобных негативных прецедентов, для публично-властных структур в высшей степени целесообразным было бы более широкое и активное использование такого действенного инструмента развития институтов гражданского общества, как предварительное всенародное обсуждение законопроектов, имеющих повышенную социальную значимость. Несомненно, что применение на практике такой демократической процедуры способно дать мощный стимул для серьезного обсуждения в обществе политических вопросов и будет способствовать реальному повышению уровня политической культуры как общества в целом, так и самой власти. Полезность данной меры прямо признал Президент РФ Д. А. Медведев, специально отметивший в своем послании Федеральному Собранию 30 ноября 2010: «Я считаю, что такую практику нужно расширять, а организация общественных слушаний — так, как это было по закону “О полиции”, — должна иметь общественную процедуру»².

В конечном счете, без тесного взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом невозможно полноценное и эффективное осуществление социальной политики, проводимой в интересах не каких-либо отдельных общественных групп, пользующихся особо привилегированным положением, а на благо всего населения страны. И в этом случае учет общественного мнения и постановка социально направленных законопроектов на широкое и демократическое общественное обсуждение призваны обеспечить реальную ответственность публично-властных субъектов перед гражданами, ибо чем выше уровень политической культуры общества, тем важнее для власти умение опереться на политическое сознание масс и умение прогнозировать их политическое поведение для своевременного предотвращения негативных социальных последствий.

Несомненно, что политическое мировоззрение общества в первую очередь характеризуется отношением к институтам государственной власти. Это отношение редко бывает совершенно беспроблемным и бесконфликтным. Однако именно наличие в обществе достаточно высокого уровня политической культуры позволяет избегать нежелательных эксцессов и сохранять гражданский мир, несмотря

на серьезные разногласия по отдельным социально-политическим вопросам.

Как известно, одним из таких наиболее острых вопросов является чрезмерное усиление бюрократизации и коррумпированности многих публично-властных субъектов на всех уровнях. В социологической литературе давно отмечено, что зависимость граждан от проводимой государством политики неизбежно приводит к непомерному росту и усилению значения бюрократических элементов среди самих властных структур. Специалист по проблемам государственного управления профессор В. Д. Андрианов справедливо фиксирует сложившееся положение дел и вскрывает причины этого: «В России нерациональная и громоздкая структура управления, значительные финансовые ресурсы, перераспределяемые через органы государственной власти, а также номенклатурные традиции являлись объективными предпосылками для развития бюрократии»³. Очевидно также и то, что между степенью бюрократизации органов власти и степенью коррумпированности отдельных ее представителей, если даже не всей системы в целом, существует прямая зависимость. Борьба с этими проявлениями исключительно сложна, поскольку пресловутый административный ресурс всегда может быть использован для противодействия общественному контролю за действиями властных инстанций. Вот почему для ограничения коррумпированности публично-властных субъектов необходима совместная, солидарная работа всего общества. По сути дела, это единственный реальный способ хоть в какой-то мере гарантировать общество от властного произвола.

В этой связи на повестку дня встает задача обеспечения демократического общественного контроля над государственной властью, а это едва ли осуществимо, если общество не обладает достаточно высоким уровнем политической и правовой культуры. Мы вполне согласны с мнением известного юриста-государствоведа Г. В. Мальцева, считающего, что только демократические механизмы способны более или менее эффективно решить эту сложнейшую проблему: «При всех политических вариантах, которые могут возникнуть в ходе эволюции государственных форм и правовых режимов, демократия была, несмотря на известные свои несовершенства, возможно, невысокую степень развития, и остается своего рода цитаделью, которую следует укреплять в процессе противоборства общественных сил и бюрократии»⁴. Правда, необходимо





отметить, что он возлагает все надежды не на одни лишь демократические процедуры, а прочно увязывает их с необходимостью выработать также четкие механизмы юридической ответственности недобросовестных представителей власти, включая в этот единый правовой комплекс «выявление бюрократических нарушений и применение к зарвавшимся бюрократам дисциплинарных, административных и уголовных мер, а также строгих материальных санкций в случае, если эти нарушения причинили ущерб государству, общественным объединениям, гражданам. Там, где бюрократизм выражается в злоупотреблении властью или служебным положением, приводит к коррупции, взяточничеству, с ним необходимо вести борьбу уголовно-правовыми средствами»⁵.

Кроме того, непереоценимую по значимости роль в противодействии коррупции может и должен сыграть систематический и всеобъемлющий парламентский контроль за действиями исполнительной власти. В этом отношении совершенно прав депутат Государственной Думы РФ А. К. Исаев, заявивший в одной из своих статей: «Бороться с коррупцией — значит создавать институты, при существовании которых она станет невозможной»⁶. Одними из таких институтов призваны стать соответствующие комитеты и комиссии региональных парламентов, работающие во взаимодействии с представителями общественности, оперативно сигнализирующими парламентариям о фактах противоправных действий коррупционной направленности со стороны различных должностных лиц. Только на основе конструктивного взаимодействия депутатского корпуса и активистов гражданского общества удастся поставить эффективный заслон на пути дальнейшего бесконтрольного распространения бюрократизма и коррупции⁷.

Собственно говоря, качественная характеристика законодательных (представительных) органов власти также является немаловажной составной частью политической культуры общества, поскольку именно общественные группы и движения, а не только политические партии, продвигают своих кандидатов для занятия ими мест в рядах депутатского корпуса. Можно без преувеличения сказать, что в лице депутатов опосредованно отражается лицо общества, или, как справедливо пишут В. И. Фадеев и М. В. Варлен: «От их общественной и нравственной позиции зависит во многом, какими в глазах народа предстают органы народного представительства, насколько они действуют

в интересах человека, общества, государства, насколько полно и точно решения, принимаемые представительными органами, выражают волю народа, насколько глубоко отчуждение граждан от своего государства, государственной власти и преодолимо ли это отчуждение»⁸.

Действительно, политическая культура общества находит свое наглядное и концентрированное выражение в общественных избранных, а через их деятельность проявляется также в тех законах, по которым предстоит жить и развиваться обществу. На эту прямую зависимость указывает А. П. Любимов: «Право есть воплощенная справедливость, а значит, нравственность присуща праву в той же мере, в какой она присуща его творцам-законодателям»⁹.

Отнюдь не случайно отечественная и зарубежная практика существования базовых норм парламентского права включает в себя законодательно и регламентно закрепленные конституционно-правовые санкции за серьезные этические поступки парламентариев. Существует немало показательных прецедентов успешного применения таких санкций — вплоть до лишения депутатского мандата тех членов законодательного (представительного) органа государственной власти, которые допустили в своей деятельности социально значимые проявления неэтичного поведения, резко противоречащего тем повышенным моральным требованиям, которые общество традиционно предъявляет к парламентариям¹⁰.

Однако, признавая важнейшую роль публично-властных субъектов в создании базовых институтов правового государства, не стоит снимать ответственность за происходящие в стране социально-политические процессы также и с самого общества. Именно общество является фундаментом политической системы государства, поэтому от состояния политической культуры общественных групп во многом зависит характер формируемого совместными усилиями власти и граждан современного правового, социально ответственного и демократического государства. Давно известно и зафиксировано в соответствующей литературе принципиальное положение, согласно которому конкретные проявления действия социально-политических институтов напрямую зависят от исторических и политических традиций, а также от уровня развития общественного сознания и поведения. Подлинно демократический строй немыслим без высокоразвитого гражданского общества. Это — две взаи-

мосвященные стороны единого процесса, во многом определяемого ценностными установками политической системы, охватывающей и власть, и общество. Основой демократии, в современном понимании этого многообразного явления, выступают не только государственно-правовые механизмы и учреждения, но и нравственные процессы, осуществляющиеся в общественной жизни. Вот почему для обеспечения нормального политического процесса в стране так принципиально важны духовные основы жизни и деятельности людей в рамках социума. Только взаимная направленность интересов власти и общества обеспечивает формирование единого гражданского союза, призванного гарантировать не только политическую стабильность, но и социальный прогресс. Именно так смотрит на проблему совершенствования всех элементов политической системы современной России исследователь вопросов этики и культуры государственного управления А. И. Ионова, и мы в полной мере разделяем ее позицию: «Магистральным направлением российской культуры демократии должен стать тот прорыв на рубежи современного прогресса, который включает в себя внутреннюю сбалансированность уровней и темпов развития управленческой культуры как государственных и муниципальных служащих, так и самих граждан и, наконец, культуры самоуправления в ее индивидуальном и коллективном воплощении»¹¹.

Подводя итоги предварительному анализу состояния российской политической системы в современных условиях, приходится признать, что ее развитие

еще не вполне достигло, к сожалению, того уровня, который до конца отвечал бы задачам формирования по-настоящему зрелого гражданского общества, обладающего целостной системой социальных институтов, способных к эффективному совершенствованию в соответствии с непрерывно меняющимися актуальными требованиями времени. А это является ключевым фактором, поскольку одним из важнейших условий прогресса государства всегда было и продолжает оставаться обеспечение качественного роста общественных институтов, служащих основой эффективного функционирования политической системы полноценной демократии. Очевидно, что предстоит еще много серьезной и напряженной работы для активизации конструктивного взаимодействия публично-властных субъектов на всех уровнях и активистов самых разных общественных групп в осуществлении происходящих социально-политических процессов. Вместе с тем, как обнадеживающую тенденцию, можно отметить то, что базовые демократические традиции, заложенные в два последние десятилетия, не только выдержали испытание временем, но и существенно укрепились, стали неотъемлемой частью политической жизни страны, а это дает основания предполагать, что постепенно, совместными силами власти и общества, наконец-то удастся создать тот гражданский союз, который обеспечивал бы не только поддержание политической стабильности, но и способствовал дальнейшему социальному развитию и всесторонней модернизации российского государства и социума.

Примечания

1. Политическая культура: теория и национальные модели. — М., 1994. — С. 134.
2. Медведев Д. А. Нам не должно быть стыдно за страну, которую мы передадим нашим детям и внукам // Комсомольская правда. — 2010. — 1 дек. — С. 3.
3. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. — М., 2009.
4. Мальцев Г. В. Бюрократия как правовая и моральная проблема. — М., 2009. — С. 78.
5. Там же. — С. 76—77.
6. Исаев А. К. Консерватизм и модернизация // Известия. — 2009. — 20 ноября. — С. 6.
7. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008. — С. 10.
8. Там же. — С. 8.
9. Ионова А. И. Этика и культура государственного управления. — М., 2005. — С. 68.
10. Окулич И. П. Морально-правовые основы статуса парламентария законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2009. — № 1. — С. 77—84; Окулич И. П. Проблема этической составляющей профессиональной деятельности депутатов // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 51—54; Окулич И. П. Специфика этико-правовой составляющей оценки деятельности представителей депутатского корпуса в отечественной и зарубежной практике // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. —



2012. — № 1. — С. 9—16; *Окулич И. П.* Правовая оценка этики парламентария в свете исторических традиций русской философии права // *Известия высших учебных заведений. Уральский регион.* — 2013. — № 1. — С. 14—17.
11. *Ионова А. И.* Указ. соч. — С. 9.

Reference

1. Political theory and practice [Politicheskaya teoriya i politicheskaya praktika]. — Moscow, 1994. — p. 216.
2. Political culture: theory and national models [Politicheskaya kultura: teoriya i natsionalnie modeli]. — Moscow, 1994. — pp. 324.
3. D.A. Medvedev. We shouldn't be ashamed of the country which we inherit to our children and grandchildren [Nam ne dolzhno byt' stydno za stranu kotoruyu my peredadim nashim detyam i vnukam] // *Komsomolskaya pravda.* — 2010. — December 1.
4. V.D. Andrianov. Bureaucracy, corruption and efficiency of state management [Byurokratiya, korruptsiya i effektivnost gosudrstvennogo upravleniya] — Moscow, 2009. — p. 248.
5. G. V. Maltsev. Bureaucracy as legal and moral problem [Byurokratiya kak pravovaya i moralnaya problema] — Moscow, 2009. — pp. 100.
6. A. K. Isaev. Conservatism and modernization [Konservativizm i modernizatsiya] // *Izvestiya.* — 2009. — November 20.
7. V. I. Fadeev, M.V. Varlen. Deputy's seat in the Russian Federation: constitutional law fundamentals [Deputatskiy mandate v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy]. — Moscow, 2008. — pp. 448.
8. A. P. Liubimova. Ethics of a member of parliament and morality of laws (political ethics) [Etika parlamentariya i npravstvennost zakonov (politicheskaya etika)] // *Morality and doctrine of a lawyer: professional and juridical ethics [npravstvennost i dogma yurista: professionalnaya i yuridicheskaya etika].* Volume of scientific articles. — Moscow, 2008. — pp. 608.
9. A. I. Ionova. Ethics and culture of state management. [Etika i kultura gosudarstvennogo upravleniya] — Moscow, 2005. — pp. 176.
10. I. P. Okulich. Moral and legal fundamentals of member of parliament status of legislative (representative) state of power of the constituent entities of the Russian Federation // *News of higher educational institutions. Ural region.* — 2009. - № 1. — pp. 77-84. [Npravstvennye i pravovye osnovy statusa parlamentariya zakonodatelnykh (predstavitelnykh) organov vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii // *Izvestiya vysshekh uchebnykh zavedeniy. Uralskiy region.*]
11. I. P. Okulich. The problem of ethics of a professional occupation of deputies [Problema eticheskoy sostavlyayushchey professionalnoy deyatel'nosti deputatov] // *Constitutional and municipal law. [Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo]* — 2011. - № 2. — p. 51-54.
12. I.P. Okulich. Specific character of ethic and legal component of the assessment of occupation of representatives of deputies in the Russian and foreign practice [Spetsifika eticheskoy pravovoy sostavlyayushchey otsenki deyatel'nosti predstaviteley deputatskogo korpusa v otechestvennoy i zarubezhnoy practice] // *News of higher educational institutions. Ural region Izvestiya vysshekh uchebnykh zavedeniy. Uralskiy region.* — 2012. - № 1. — p. 9-16.
13. I. P. Okulich. Legal evaluation of ethics of a member of parliament in terms of historical traditions of the Russian philosophy of law [Pravovaya otsenka etiki parlamentariya v svete istoricheskikh traditsiy russkoy filosofii prava] // *News of higher educational institutions. Ural region Izvestiya vysshekh uchebnykh zavedeniy. Uralskiy region.* — 2013. - № 1. — p. 14-17.

52

Конституция,
государство и общество



ОКУЛИЧ Иван Петрович, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Уральской государственной юридической академии. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, к. 204. E-mail: ivanshark@yandex.ru.

OKULICH Ivan Petrovich, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Ural State Law Academy. ivanshark@yandex.ru Office. 204, bld. 149, Kommuny St., Chelyabinsk, 454080.

КОНЕВА Наталья Сергеевна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. 454080, Челябинск, ул. Коммуны, 149, к. 204. E-mail: natalykoneva@yandex.ru

KONEVA Natalia Sergeevna, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. natalykoneva@yandex.ru Office. 204, bld. 149, Kommuny St., Chelyabinsk, 454080.