

Ф.Э. ШЕРЕГИ

СОЦИОЛОГИЯ ПРАВА
ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

МОСКВА
2002

**ШЕРЕГИ Ф. Э. СОЦИОЛОГИЯ ПРАВА: ПРИКЛАДНЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ. С.—Петербург. «Алетейя», 2002.**

Книга посвящена актуальным проблемам становления правовых отношений в России. В ней анализируется состояние правового сознания граждан, противоречия между правовыми ожиданиями населения и правовым потенциалом власти, механизм формирования правосознания различных социальных групп. Большое внимание уделено особенностям правовой реформы в России, деятельности общественных правозащитных организаций, опыту подготовки юридических кадров в российских вузах. В основе каждого раздела книги лежат материалы прикладного социологического исследования.

Для преподавателей, аспирантов и студентов социологических и юридических факультетов вузов, ученых, разрабатывающих проблемы теории права и социологии права, а также высшего управленческого персонала, политиков.

© Шереги Ф.Э.

© Центр социального прогнозирования

Содержание

Введение	5
ГЛАВА ПЕРВАЯ	
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ	
1. Образ российской государственности в массовом сознании поколений	14
2. Гражданская идентичность россиян	29
3. Предпочтения населения в отношении политической модели России	35
ГЛАВА ВТОРАЯ	
ПРАВОВЫЕ УСТАНОВКИ И ПРАВОВОЕ ПОВЕДЕНИЕ РОССИЯН	
1. Место права в системе ценностных ориентаций населения	42
2. Установки на соблюдение закона	74
3. Правовое поведение	84
4. Правовая информированность	92
5. Потребность населения в правовых знаниях	100
6. Опыт населения по использованию права и взаимоотношения с правовыми учреждениями	115
7. Доверие учреждениям права	125
8. Потребность в правовой информации	132
ГЛАВА ТРЕТЬЯ	
ЦЕЛЕВОЕ ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ	
1. Правовое просвещение населения при помощи СМИ	145
2. Характеристика целевых групп	185
3. Характер восприятия правовой информации целевыми аудиториями	194
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ	
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ	
1. Нужна ли России правовая реформа	213
2. Развитие законодательной базы	248
3. Реформа судопроизводства	264

4. Разграничение полномочий правовых институтов и властных структур	269
5. Правовое информирование юристов	272
6. Качество подготовки юридических кадров	278
7. Этика правовых институтов	287
8. Правовое просвещение населения	290
9. Реализация регулятивных функций права в условиях России	297

ГЛАВА ПЯТАЯ

ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Становление общественных правозащитных организаций	302
2. Региональные правовые инициативы: деятельность НКО, цели, задачи	308
3. Взаимодействие НКО с органами государственной власти, местного самоуправления и СМИ	338
4. Региональные правовые инициативы: правовое просвещение населения	355
5. Источники финансирования региональных программ	372

ГЛАВА ШЕСТАЯ

ПОДГОТОВКА ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ В ВУЗАХ

1. Мотивы поступления на юридический факультет и социальная структура студентов	386
2. Качество учебного процесса и проблема трудоустройства выпускников юридических факультетов	398

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Условия деятельности кредитных организаций на российском финансовом рынке	410
2. Острота проблем по финансовому законодательству	437

Введение

Книга «Социология права» является третьей¹ в серии тематических работ по прикладной социологии, намеченных автором к изданию. Они призваны составить эмпирическую и проблемно-гносеологическую базу учебного процесса по социологической специализации. Решение начать издание тематических книг эмпирической направленности, адресованных преподавателям, аспирантам и студентам, имеющим отношение к курсу прикладной социологии, вызвано тем, что исследования общероссийского характера чрезмерно капиталоемкие, и большинству вузов они не под силу. В то же время недостаток эмпирических показателей реформирующихся социальных институтов затрудняет познавательную иллюстрацию процессов, корректное построение операциональных моделей и исследовательских гипотез, локализацию параметров объекта.

Социология права – одна из наименее разработанных отраслей прикладной социологии. Речь не только о теории среднего уровня, – она сегодня не разработана ни для одной отрасли социологии, – но и об отсутствии масштабных социологических исследований правовой практики России. Причина такого отставания кроется в том, что переход к модели правового государства и правовых отношений в аспекте гражданского права для России стал актуальным лишь в последнее десятилетие.

Что касается теории среднего уровня, ее построение затруднено отсутствием универсальной концепции, способной

¹ Ранее вышли в свет две работы по социологии образования: Шереги Ф.Э., Харчева В.Г., Сериков В.В. Социология образования: прикладной аспект, М. Юрист, 1997; Шереги Ф.Э. Социология образования: прикладные исследования. М. Academia, 2001.

лечь в основу *динамической модели* права, для которой *статическая модель* является лишь частным случаем, ограниченным исторически небольшим временным лагом. Большинство ученых, по сложившейся традиции от Платона и Аристотеля, истоки права связывают с государством, а иные, следуя воззрениям Гоббса, Конта – с социальными институтами, среди которых в качестве первичного принимается семья. Реже встречается стремление ученых следовать концепции естественного права, в которой основной субъект – личность (Локк, Руссо).

Для построения теории среднего уровня социологии права, в качестве исходной модели нам представляется наиболее перспективной концепция Гегеля, рассматривающего истоки права вне социального субъекта, как понятие, точнее – *гносеологическую категорию*, соединяя ее с субъектом лишь при поиске форм права.

С точки зрения социологической практики, имеющей дело с социальными институтами и личностью как совокупностью общественных отношений, такой подход кажется неприемлемым. Однако это только на первый взгляд. Валидность теоретических построений прикладной социологии, опирающейся на эмпирические индикаторы, ограничена временным периодом актуальности общественных отношений. Прогнозы, опирающиеся на эмпирические индикаторы, валидны только для этого периода. Например, в 1980-е годы проводились многочисленные исследования перспектив развития советских политических институтов власти, в частности, коммунистической партии. Даже если опустить идеологическую составляющую этих исследований, их прогностический потенциал низок, так как предстояла трансформация самой основы существования – советского строя, и многие социальные институты ожидал распад.

Рассуждая о праве в сочетании с субъектом, мы говорим о *форме* проявления права, а посему – об интеракционистской или аксиологической характеристике субъекта, но не права. В отличие от статического состояния, предопределенного эмпирическими индикаторами, анализ динамики права, его *онтогенеза*, в гносеологическом плане возможен только как анализ лингвистической категории, в ее отвлеченности от субъекта. Это противоречит принципам познания, основан-

ным на формальной логике, но соответствует принципам диалектической логики.

Рассмотрим элементарный пример: яйцо – не цыпленок, цыпленок – не курица, курица – не яйцо. Анализируя изолированно каждый из этих объектов, мы никогда не сможем дать ответ на вопрос об источниках их порождающих. Только все вместе они составляют целое, замкнутый цикл воспроизводства. С позиции логики познания никого не смутит тот факт, что понятие «яйцо» никак не вписывается в понятие «курица». Это разные качества в статике, однако, в динамике они переходят друг в друга. Подобных иллюстраций множество, например: жёлудь \implies стебель \implies дуб.

Теоретический анализ права как социального института включает понятия, на первый взгляд не имеющие к нему отношение. Однако с позиции гносеологии, кажущиеся несовместимыми понятия взаимосвязаны как разные стадии развития социального института права. То, что лингвистические категории, используемые для обозначения начальной и конечной стадий развития социального института права, не имеют эмпирического адекватата, не нарушает истинности категориальных моделей, построенных с их помощью.

Через подобную ступень становления проходили и естественные науки, используя вначале для отображения количественных отношений реальные предметы, в последующем перейдя к «пустым» понятиям в виде числительных. И сегодня при написании соотношения один + один = два, никто не спросит, а что это за вещь – «один», и как ее себе представить. Все знают, что один – это *абсолютная форма* без содержания («ничто»), и одновременно, по законам диалектики – *абсолютное содержание*, вмещающее все формы (это и дом, и человек, и велосипед, и дерево и так до бесконечности).

Согласно концепции Гегеля, *право* как категория есть *на-сущное бытие*, которое одновременно является и *обязанностью*. Будучи двумя сторонами целого, право и обязанность образуют *противоположности*. Нарушение их баланса ведет к *противоречию*, составляющему источник («стимул») развития права (обязанности). Развитие всегда предполагает взаимодействие обоих составляющих: право не существует без обязанности, а обязанность без права. Их равновесие (гармония) результирует «совершенную» систему права, вос-

принимаемую субъектом соответствующего исторического периода как социально справедливую, ибо *мера* права — *справедливость*. Если опираться на концепцию стадий развития цивилизации (Гегель) или общественно-экономических формаций (Маркс), можно выделить пять форм «совершенных» для конкретного исторического общества моделей права, в онтогенезе переходящих друг в друга:

1) право членов племени на расширенное воспроизводство рода: на обмен веществ (потребление) и продолжение рода;

2) право на выполнение функциональной социальной роли в родовой семье архаичного государства;

3) право на сословный (институциональный) статус в феодальном (кастовом) государстве;

4) право личности на частную собственность (на «вещную» идентификацию);

5) право на выбор жизненного пути (абсолютная свобода от директивности социальных норм).

Рассмотрим онтогенез перечисленных исторических моделей права.

Бытие как *сущность* имеет *форму* – субъект права. «Исходный» субъект права – *индивид*, а право – критерий взаимоотношения индивида и природы². Этот вывод близок теории естественного права, однако, он как бы противоречит логике социологии, предметом которой является социум как продукт общественных отношений и структурный элемент социального института. С позиции предмета социологии как формы – это так, но не с позиции гносеологии как чистой логики. В рамках последней индивид представлен как «социальный институт» – *первая ступень в категориальной модели права*. Здесь нет противоречия, вспомним абсолютную взаимозависимость разных качеств: яйцо ==> курица, жёлудь ==> дуб.

В архаичных обществах (племени) основу права составляют принципы биологического бытия. Здесь оно носит форму «целесообразности», выраженной в продолжении рода. Это биологическая целесообразность, и право в этих обществах является «правом силы». При этом «сила» – не вульгар-

² Здесь индивид – биологическое существо, имеющее потенциальные природные задатки, а личность – социально сформированный индивид, интегрировавший в себе совокупность социальных отношений («социализированный» индивид).

ное насилие, а тип поведения, соответствующего требованиям («обязательствам») продолжения рода; не просто физическая сила, а сила природы, диктуемая ею целесообразность. Так, если в сохранении и продолжении рода ключевую роль играет женщина, то уклад племени будет матриархатом. Это не исключает того, что в потреблении и владении женщиной приоритетное право сохранится за физической силой мужчины. Это тоже соответствует принципу естественного отбора и воспроизводства рода.

Право архаичных, не оформленных в государство обществ, уместно назвать РОДО-ПЛЕМЕННЫМ. Природная целесообразность структурных элементов такого права аккумулируется и опредмечивается в тотемах, табу и традициях, выполняющих латентную функцию поддержки родового союза, равновесия социальных отношений племени.

По мере оседлости племени, углубления разделения труда и роста его производительности, формируется групповая собственность, в архаичных государствах трансформирующаяся в семейно-родовую. В социальных отношениях доминирующим становится обоснование права собственности, соотношенного с социальной ролью родовой семьи в составе суперэтнического экономического союза. Межличностные отношения внутри родовой семьи «проецируются» на экономические взаимоотношения между семейно-родовыми макрообразованиями и становятся структурообразующими элементами архаичного государства. Эти элементы обретают форму псевдоморали, выраженной в символах мифа (мифологемах), их система образует идеологию архаичного государства. Таким образом, в предметной системе правовых отношений архаичных государств доминирует не мораль, а этика и этикет, соответствующие мифологическому сознанию. Такая модель права, назовем её СЕМЕЙНО-РОДОВОЙ, характерна для доисторических государств Востока, а принципы его социального действия отображены в этических учениях Конфуция.

Усиление общественного разделения труда ведет к распаду семейно-родового уклада архаичного государства. Происходит стратификация родовых семей по их месту в общественном разделении труда, а сами страты получают правовое закрепление, превратившись в кастовые корпорации (индий-

ское общество), либо сословные касты (европейские государства средневековья).

С распадом «горизонтального» союза родовых семей масштабы социально значимой собственности сужаются до семейного клана. Право лишается предметного (мифологического, этического) начала, отчуждается от действующих социальных институтов, приобретая абстрактную форму, образуя самостоятельный институт абсолютной идеологии. Мифологемы этических правил регулирования социальных отношений уступают место морали, имеющей классовый характер. Мораль отчуждена от общества, а «творец» морали, он же «судья» и «исполнитель» судебной воли, выносится за пределы общества, хотя и персонифицируется. Такая система права наиболее полно отображена в иудаизме и всех, вышедших из его лона религий. В обществе право творится от имени вездесущего, внесоциального «верховного судьи», а по сему за последствия правотворчества социальные институты ответственности не несут. Творец закона, правосудия и исполнитель судебной «воли» един в трех лицах. Эти функции лишь «делегируются» социальным институтам, но сами институты не претендуют на единоличное обладание ими. Эта модель права, назовем её ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ, характерна для кастово-сегрегированных, феодальных и деспотических обществ (в том числе для советского).

По мере индивидуализации собственности, «опредмечивания» личности, институциональное право уступает место ЦИВИЛЬНОМУ, регулирующему общественную жизнь демократического государства. Степень демократии в рыночных государствах обусловлена динамизмом производства и величиной прибавочного продукта, от которого зависит характер распределительных отношений. Право вновь обретает предметный характер в виде правовых норм общежития, а по сути – государства. Право из абстрактного института абсолютной идеологии превращается в классовый инструмент политики. Если в архаичных государствах, построенных по принципу семейно-родовых отношений, право представлять экономические интересы родовых семей *делегируется* последними бюрократии, то в правовых государствах с господством частной собственности право становится *тождественным* бюрократии. Мораль как «божественный закон» (запо-

ведь) уступает место *кодифицированному закону*, согласно которому права личности, семьи, социальных групп легитимны лишь постольку, поскольку они соответствуют экономическому потенциалу государства, иными словами – целостности государства как института гражданского общества. Подобная модель права является динамичной и перманентно корректируется легитимной законодательной властью в соответствии с изменением экономической ситуации в государстве. С классовых позиций это право можно назвать социально-справедливым, но оно преисполнено противоречий, которыми насыщено само гражданское государство. Такое право отчуждено от личности. Оно нацелено на защиту интересов государства, которое, выступая посредующим звеном между правом и личностью, выполняет для своих граждан роль опекуна. Отсюда приоритет социальной политики правовых государств и высокая степень автономии личности в экономических отношениях. Социальная основа таких государств – средний класс.

Высокий динамизм правового государства ускоряет его кризис, ведет к сближению права и морали. Последняя трансформирует право как инструмент внешнего (общественного) принуждения личности в побудительный мотив ее социального поведения. Зарождается «моральное право», ориентированное на естественную (природную) целесообразность личности как социального продукта. Эту, будущую модель права, назовем ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ. Подобное название, как и родоплеменное, не содержит в себе конкретную *форму* социального института права, а лишь служит гносеологической категорией для обозначения завершающего этапа его онтогенеза. Это этап тождества права и обязанности во взаимоотношении *общества и природы*, то есть аналог, но на ином качественном уровне, с одной стороны, взаимоотношения *индивида и природы* в системе родоплеменного права, с другой – *личности и природы* в системе институционального права.

Итак, в качестве исходной концепции построения теории среднего уровня социологии права мы привели пять его моделей, сообразно ключевым этапам онтогенеза: родоплеменную, семейно-родовую, институциональную, цивилизационную и экологическую. Первая и пятая выполняют роль гносеологических категорий, не имея конкретных предметных форм

своего выражения. Они сами суть чистые формы, без содержания.

Предметное (социальное) содержание имеют только вторая, третья и четвертая модели. Форма второй – этические мифологемы, регулирующие взаимоотношения родовых семей, третьей – классовая мораль, регулирующая взаимоотношения социальных институтов (семьи, церкви, государства, сословной собственности), четвертой – кодифицированные законы, регулирующие взаимоотношения личности и государства.

Изложенное – лишь одна из гипотез возможной логики построения теории среднего уровня социологии права, иллюстрирующая сложность научного познания.

В книге при помощи эмпирических данных показано становление гражданского права в условиях России. Оно интересно тем, что на этом этапе противоречия принимают наиболее явную форму, образуя благодатную почву для познавательного процесса.

Охватить в одной книге все аспекты становления правового государства трудно, да и автор не обладает для этого всесторонним материалом. Однако в ней объединены по тематическому принципу результаты многих прикладных исследований, посвященных изучению актуальных сторон развития права в России.

Большое внимание уделено ретроспективному когортному (поколенческому) анализу образа российской государственности в массовом сознании населения, места права в системе социальных ценностей, состояния правового сознания масс, условий и механизма его формирования. Отдельная глава посвящена вопросам правовой реформы в России, а также деятельности общественных правозащитных организаций. Уделено также внимание вопросам подготовки юридических кадров в российских вузах, эффективности финансового законодательства России.

Материал изложен в опоре на разнообразные методы анализа первичной социологической информации, что сделано, не в последнюю очередь, для демонстрации широких эвристических возможностей прикладной социологии.

Все исследования, на которых основаны разделы книги, проведены под руководством автора. Часть исследований

осуществлена в рамках проектов российского Фонда правовых реформ, по одному исследованию – в рамках научных проектов Министерства образования РФ и Центрального Банка РФ. Часть глав написана в соавторстве, о чем указано в сносках: четвертая – с Малкиным В.К., пятая – с Абросимовой Е.А., седьмая – с Новиковым В.М. Глава шестая написана Зайцевым С.Б.

Автор выражает благодарность Крючкову С.А. за плодотворное сотрудничество в разработке методики социологического исследования проблем формирования правосознания населения России.

ГЛАВА ПЕРВАЯ
**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ
СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ
НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ**

**1. Образ российской государственности
в массовом сознании поколений³**

Процесс становления правового государства в России пришелся на период, названный переходным. Это название носит перманентный характер, ведь речь идет о становлении консолидированной федеративной модели демократического государства; о реализации принципа государственного управления, при котором монополия на власть одной партии заменяется многопартийным представительством интересов политически дифференцированного общества; о коренном изменении распределительных отношений в результате перехода средств производства из государственной в частную и коллективную собственность; о создании условий, при которых идеология государственной системы постепенно трансформируется из теологических догм мессианизма в признание приоритета норм конвенционального, консенсусного права. Еще нет устойчивой формы административного управления государством: в правовом отношении однозначно не определена государственная функция федеральных округов, требуется полная «синхронизация» правотворческой деятельности субъектов Федерации и федеральных органов власти, имеют место сепаратистские устремления в Чечне, и нет гарантии, что они не возникнут в иных национальных государственных

³Материалы раздела основаны на данных всероссийского исследования, проведенного в 1999г. Центром социального прогнозирования. В основу выборки лег принцип когортного анализа, в соответствии с которым выборка построена на базе пяти поколенческих групп. Основная цель исследования – сопоставительный анализ поколений в возрасте 18-25, 26-36, 37-47, 47-57, 57-67 лет. Выборка составила 3000 человек, по 600 человек в каждой возрастной группе. Если вести отсчет осознанной социализации индивида (осознанного усвоения им социальных норм и превращения некоторой их части в свои ценности) с 7-8 и до 16-17 лет, то периоды социализации для упомянутых когорт: 57-67 лет – 1940-57 гг.; 47-56 лет – 1950-67 гг.; 37-46 лет – 1960-77 гг.; 26-36 лет – 1970-88 гг.; 18-25 года – 1982-97 гг.

Опрос проводился в 24-х субъектах 12-ти территориально-экономических районов РФ: Алтайский край, Архангельская обл., Белгородская обл., Владимирская обл., Волгоградская обл., Воронежская обл., Кемеровская обл., Красноярский край, Нижегородская обл., Новгородская обл., Приморский край, Республика Башкортостан, Республика Северная Осетия, Республика

образованиях. Распределительные отношения носят половинчатый характер, что предопределено особенностями государственного капитализма как основной политической системой в условиях переходного периода: часть предприятий «стремится» функционировать по законам рынка, а часть (например, жилищно-эксплуатационные, энергетические, транспортные, стационарная связь, водоснабжение, учреждения образования и др.) имеет монопольное положение на рынке при патронаже со стороны государства. Подобная ситуация привела к «раздвоению» правового поля и породила противоречие между новыми законами, регулирующими рыночные взаимоотношения, и старыми, призванными служить инструментом манипуляции в руках бюрократии. Разрешение этого противоречия кроется в переводе упомянутых организаций в статус рыночных. Не завершено расслоение общества по имущественному и статусному принципам, в результате чего основной социальный слой правового государства – средний класс, находится еще в стадии зарождения.

Переходный период для России означает трансформацию и производственных отношений, и социальных институтов, и мировоззрения населения. Подобные исторические изменения не происходят одномоментно. Они требуют длительного этапа реформ, порой эволюционного характера. В данном случае эволюция, по сути, означает смену поколений. Дело в том, что формирование новых производственных отношений и превращение считавшихся ранее антагонистическими мировоззренческими, правовых и нравственных норм общественной жизни в

Татарстан, Ростовская обл., Рязанская обл., Самарская обл., Свердловская обл., Краснодарский край, Тверская обл., Тульская обл., Челябинская обл., Чувашская Республика, Ярославская обл., а также Москва и Санкт-Петербург.

В выборку вошло население мегаполисов, областных и районных городов, рабочих поселков и сел.

В ходе отбора единиц наблюдения соблюдались параметры квот по полу и возрасту (в рамках когорт). Квоты по социально-профессиональному признаку взяты отчасти из данных статистики, отчасти из данных ведомственного учета.

В качестве квот выделены следующие социально-профессиональные группы: рабочие предприятий, шахт и строек, инженеры предприятий, шахт и строек, гуманитарная и творческая интеллигенция, работники торговли и бытовых услуг, связи и транспорта, служащие, предприниматели малого и среднего бизнеса, жители сел (все категории), кадровые военные и сотрудники МВД, пенсионеры городов, студенты вузов, безработные, учащиеся 10–11 классов средних школ и ПТУ.

индивидуальные или групповые ценности происходит не в вакууме, во всяком случае, для подавляющей части населения. Большинство прошло этап социализации в существенно различающихся политических условиях (диктатура И. Сталина, «оттепель» при Н. Хрущеве, «застой» при Л. Брежневе, распад государства при М. Горбачеве, шоковая терапия при Б. Ельцине), поэтому речь идет не просто о формировании новых, а о замене большей части норм предшествующей политической системы, общественных отношений и социальных ценностей. Все это накладывает свой отпечаток на становлении правового сознания россиян, которое должно стать неотъемлемым атрибутом демократического правового государства.

Подобная трансформация не носит универсального характера. Поколения наших соотечественников проходили социализацию в идентичных идеологических, но в разных политических, а значит и правовых условиях. Причем модели политических отношений в пору становления ценностной структуры разных поколений изменялись по широчайшему спектру: деспотия – автократия – бюрократия – принципат – олигархия. Хотя все эти модели носили в большой степени эклектичный характер, их влияние на правовую практику, правовое поведение и становление правосознания масс, являлось определяющим. Следовательно, говоря о становлении правового сознания населения России в настоящее время, следует иметь в виду особенности трансформации именно той структуры правосознания поколения, которая была усвоена им как социально справедливое в условиях тех или иных политических реалий.

Сегодня задача заключается не в том, чтобы сформировать в массовом сознании россиян положительный образ правовой системы, которая укладывается в модель политической структуры государства, не вступающей в противоречие с историческим сознанием большинства поколений. Этого достичь невозможно. Однако можно построить политическую модель «компромиссного» типа, к которой большинство представителей поколенческих когорт проявят толерантность. Задача не в том, чтобы все они признали предлагаемую политическую модель социально справедливой, а в том, чтобы была осознана объективная целесообразность такой модели для социального компромисса и целостности государства.

Имеется ли в истории России (СССР) такая модель политических и общественных отношений? В поисках ответа на этот во-

прос обратимся к данным об образе политической модели разных исторических этапов в массовом сознании пяти поколений.

Историческое сознание как форма идентичности личности образу жизни некоторого - ближнего или отдаленного - этапа истории делится на две части. Одна основана на преемственности традиций и результативности идеологического воздействия на массовое сознание, другая представляет собой синтез личного социального опыта, совокупность общественных норм, интерпретированных личностью в процессе социализации в систему ценностных ориентаций.

Совокупность установок личности, обусловленных приобретенными ею знаниями и идеалами, личным социальным опытом, составляет основу оценки любых реформ, направленных на трансформацию или модернизацию общественной жизни, а в результате – этических и правовых норм. Степень признания или отвержения личностью новых этических и правовых норм общественной жизни зависит от прошлого социального опыта и системы ценностных ориентаций, составляющих ее «кредо» жизни.

Наряду с идеологемами, в формировании исторического сознания масс большую роль играют критерии, лежащие в основе чувства социальной справедливости, иными словами – социальной экологии. Всякая историческая практика, в которой личность чувствует себя дискомфортно, отвергается ею. Иначе говоря, личность не находит для себя критериев идентификации с таким обществом, в том числе с его нормами общежития и социальными институтами.

В России в течение длительного периода усилия сменяющих друг друга властных корпоративных структур были направлены на то, чтобы, по возможности, искоренить историческую память народа. Первое массовое идеологическое отрицание истории России произошло после 1917г. В последующем оно «вошло в моду», и со сменой очередного руководителя партии история подвергалась то модификации, то фальсификации. Более того, отдельные этапы истории страны нередко почти полностью отвергались, что привело к нарушению целостности, преемственности образа истории России в массовом сознании. Нескольким поколениям россиян пришлось по два-три раза переосмысливать свои взгляды на лично прожитые ими в течение активной трудовой жизни этапы истории.

Таблица 1

Мнение опрошенных о том, какие характеристики присущи тем или иным историческим периодам России или СССР, %

Характеристики	России до 1917г.	СССР при И. Сталине	СССР при Н. Хрущеве	СССР при Л. Брежнев	СССР при М. Горбачеве	России при Б. Ельцине
Тяжелое экономическое положение	24,4	21,4	9,3	6,3	24,4	89,3
Страх	6,1	68,7	3,5	5,3	6,7	50,6
Социальная защищенность	6,0	13,0	27,2	75,9	11,4	7,3
Наличие идеалов	17,6	59,6	33,7	48,6	8,9	5,8
Межнациональные конфликты	12,6	13,3	5,6	8,5	45,0	84,8
Дисциплина, порядок	11,0	83,2	20,3	26,3	2,4	2,0
Быстрое экономическое развитие	17,7	54,5	35,2	33,1	3,8	1,3
Подъем сельского хозяйства	18,7	22,1	59,8	32,1	2,4	0,3
Жизнерадостность	6,0	16,2	35,4	71,5	13,9	3,9
Успехи в искусстве	22,4	19,9	33,5	63,6	17,3	13,3
Доверие между людьми	13,5	10,0	32,2	68,3	14,6	5,1
Возможность профессионального роста и карьеры	7,0	13,3	26,3	62,7	27,2	25,4
Возможность стать богатым человеком	19,0	1,4	2,2	9,6	29,8	75,6
Преступность, бандитизм	9,7	10,3	4,8	7,1	29,8	95,8
Любовь к Отечеству	35,3	71,8	41,1	50,4	14,0	9,5
Успехи в образовании	8,7	30,3	41,6	75,5	16,8	9,2
Авторитет в мире	21,0	57,2	39,5	57,8	21,6	4,9
Бюрократия	18,5	23,8	29,5	64,5	53,0	65,2
Кризис	15,5	5,9	5,1	8,7	37,0	92,7
Гражданские и политические свободы	11,2	2,9	10,5	15,8	44,3	56,8
Успехи в науке и технике	9,2	37,0	55,1	74,5	13,9	7,1
Чувство гордости	18,4	53,0	38,1	57,7	12,3	6,6
Неуверенность в своем будущем	8,1	10,0	2,7	3,7	25,9	93,0
Уважение Православной церкви	61,4	3,2	2,8	4,8	15,2	58,3
Мощная промышленность	9,4	46,1	42,9	70,7	9,1	3,3
Социальная несправедливость	23,9	21,6	11,9	15,2	27,6	85,6
Коррупция, взятки	15,7	12,6	15,4	38,4	45,9	92,4
Бездуховность	4,0	16,2	10,3	15,4	25,2	81,8

Особенность нынешнего этапа заключается в том, что отрицание различных периодов происходит, в отличие от прошлой практики, не огульно, а избирательно, по «некоторым событиям». Рассмотрим шесть исторических этапов развития России (СССР) и попытаемся установить, с какими социальными, экономическими, политическими и этическими явлениями они ассоциируются в массовом сознании (см. табл. 1).

В самом общем приближении, интегральный образ различных веховых этапов истории России в массовом сознании россиян следующий (учитывались показатели, значимость которых отметили не менее 20% опрошенных):

1) Россия до 1917 г. характеризуется: *в духовном плане*: уважением к Православной церкви (61,4% опрошенных), любовью к Отечеству (35,3%), успехами в искусстве (22,4%); *в экономике*: тяжелым экономическим положением (24,4%); *в политической жизни*: авторитетом в мире (21,0%); *в социальной сфере*: социальной несправедливостью (23,9%). Итак, перед нами образ *духовно-патриархальной, экономически отсталой России*.

Вне всякого сомнения, такой образ России создан советской идеологией и искусством, в частности произведениями социалистического реализма.

2) Россия периода И. Сталина характеризуется: *в духовной сфере*: любовью к Отечеству (71,8%), чувством гордости за страну (53,0%), наличием идеалов (59,6%), успехами в образовании (30,3); *в экономике*: быстрым экономическим развитием (54,5%), мощной промышленностью (46,1%), успехами в науке и технике (37,0%); *в политической жизни*: авторитетом в мире (57,2%); *в социальной сфере*: дисциплиной и порядком (83,2%); *в этической сфере*: чувством страха (68,7%).

Это образ *индустриально развивающейся империи, основанной на деспотии*.

3) Россия периода Н. Хрущева характеризуется: *в духовной сфере*: успехами в образовании (41,6%), любовью к Отечеству (41,1%), чувством гордости за страну (38,1%), жизнерадостностью (35,4%), наличием идеалов (33,7%), успехами в искусстве (33,5%); *в экономике*: подъемом сельского хозяйства (59,8%), успехами в науке и технике (55,1%), мощной промышленностью (42,9%), быстрым экономическим развитием (35,2%); *в политической жизни*: авторитетом в мире (39,5%); *в этической сфере*: доверием между людьми (32,2%).

Это образ зарождающегося открытого общества, продолжившего индустриализацию и технологическое обновление страны в опоре на элементы демократизации политической и общественной жизни.

4) Россия периода Л. Брежнева характеризуется: в духовной сфере: успехами в образовании (75,5%), в искусстве (63,6%), чувством гордости за страну (57,7%), любовью к Отечеству (50,4%), наличием идеалов (48,6%); в экономической сфере: успехами в науке и технике (74,5%), мощной промышленностью (70,7%), быстрым экономическим развитием (33,1%), подъемом сельского хозяйства (32,1%); в социальной сфере: социальной защищенностью населения (75,9%), возможностью профессионального роста и карьеры (62,7%); в этической сфере: жизнерадостностью (71,5%), доверием между людьми (68,3%), коррупцией, взятками (38,4%); в сфере политики: бюрократией (64,5%), авторитетом в мире (57,8%).

Это образ «самодовольного» эволюционирующего бюрократического государства умеренного достатка с приоритетом духовной деятельности.

5) Россия периода М. Горбачева характеризуется: в экономической сфере: кризисом (37,0%); в социальной сфере: межнациональными конфликтами (45,0%); в этической сфере: коррупцией (45,9%), гражданскими и политическими свободами (44,3%); в сфере политики: бюрократией (53,0%).

Это образ зарождающегося за счет распада прошлых общественных отношений бюрократического государства, отягощенного экономическим, политическим и социальным кризисом.

6) Россия периода Б. Ельцина характеризуется: в духовной сфере: бездуховностью (81,8%), уважением к Православной церкви (58,3%); в сфере экономики: кризисом (92,7%), тяжелым экономическим положением (89,3%); в социальной сфере: возможностью стать богатым человеком (75,6%), неуверенностью в своем будущем (93,0%), социальной несправедливостью (85,6%); в политической сфере: межнациональными конфликтами (84,8%), бюрократией (65,2%), гражданскими и политическими свободами (56,8%); в этической сфере: преступностью, бандитизмом (95,8%), коррупцией, взятками (92,4%), страхом (50,6%).

Это образ находящегося в глубоком экономическом и политическом кризисе, духовно падшего коррумпированного государства, полностью отчужденного от своих граждан.

Таковы образы государственности, экономических и общественных отношений разных исторических этапов России (СССР) в массовом сознании россиян.

Какая модель права может соответствовать каждому образу истории российского (советского) государства в сознании населения? Для этапа до 1917 г. – это *авторитарное псевдоправовое сословное управление*; для сталинского периода – *корпоративная псевдоправовая диктатура*; для хрущевского периода – *эклехтика псевдоправового и авторитарного управления*; для брежневского периода – *псевдоправовое бюрократическое управление, опирающееся на принципат*; для горбачевского периода – *бюрократическое своеволие, использующее безвластие и игнорирующее право*; для ельцинского периода – *олигархическое беззаконие, которое, однако провозглашает приоритет правового государства*.

Подобные модели население может приписывать тому или иному этапу государственного развития России (СССР) с определенной степенью вероятности, то есть каждое из пяти поколений все-таки вносит коррекцию в интерпретацию политической, а следовательно, и правовой ситуации, на разных этапах развития страны.

Рассмотрим подробнее изменение во времени основных характеристик, приписываемых населением различным этапам истории России. Для этого выделим группы признаков, объединенных при помощи *факторного анализа* из перечисленных в табл. 1.⁴

Получены следующие интегральные факторы:

Фактор 1, условно названный **ИДЕЙНОСТЬ**, включает: любовь к Отечеству, чувство гордости, успехи в образовании, авторитет в мире, успехи в науке и технике.

Фактор 2, условно названный **СОЦИАЛЬНЫЙ ОПТИМИЗМ**, включает: жизнерадостность, доверие между людьми, мощная промышленность, подъем сельского хозяйства.

⁴После компьютерного интегрирования перечисленных в табл. 1 двадцати восьми показателей при помощи математического статистического факторного анализа, 16 из них объединились в четыре фактора. Остальные 12 показателей оказались независимыми (как бы «сами по себе») и не интегрировались в комплексные факторы. Для наглядности на рисунках отображаются эмпирические значения не факторов, а самих показателей, образовавших фактор.

Фактор 3, условно названный АСОЦИАЛЬНОСТЬ, включает: бездуховность, коррупция (взятки), чувство социальной несправедливости, неуверенность в своем будущем, страх.

Фактор 4, условно названный ПРАГМАТИЗМ, включает два строго взаимосвязанных показателя: быстрое экономическое развитие и возможность стать богатым человеком.

По логике вещей, обогащение возможно только в результате развития экономики, однако в российской практике 90-х годов наблюдалась противоположная тенденция – обогащение узкой прослойки населения происходило при полном развале, в лучшем случае, депрессии экономики.

Рассмотрим значение каждого фактора для разных исторических периодов (рис. 1).

Рисунок 1



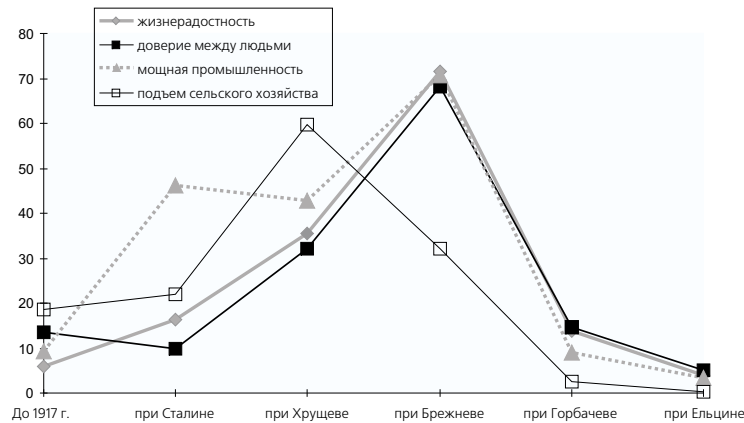
Из рис. 1 следует, что, при И. Сталине чувство гордости и любовь к Отечеству россиян были порождены высоким авторитетом России в мире, при Н. Хрущеве это чувство сохранялось по инерции, подпитываясь успехами в образовании и достижениями в науке, а при Л. Брежневе у советских граждан вновь усилились чувство гордости и любовь к Отечеству в результате успехов в образовании, достижений в науке и техни-

ке. Начиная с руководства страной М. Горбачевым, чувство гражданского патриотизма россиян осталось без какой-либо «подпитки».

По мнению большинства опрошенных этап духовности характерен только для сталинского и брежневского периодов.

Рисунок 2

Доля опрошенных, указавших, что в разные исторические периоды для российского (советского) общества характерен СОЦИАЛЬНЫЙ ОПТИМИЗМ, %



Судя по данным на рис. 2, характерный для сталинского периода подъем экономики в период Н. Хрущева дополнился развитием сельского хозяйства (что, кстати, противоречит официальной версии развала сельского хозяйства при этом государственном деятеле), начавшего свертываться при Брежневе. Однако в брежневский период мощное развитие промышленности обусловило установление всеобщего оптимизма населения и доверия между людьми. Все это опять-таки распалось, начиная с прихода к власти М. Горбачева.

Страх, порожденный при И. Сталине самой политической системой, вновь дает о себе знать в ельцинский период, дополняясь массовой коррупцией, социальной несправедливостью, бездуховностью и неуверенностью в будущем – таково мнение большинства опрошенных. Различаются только истоки этого страха:

при И. Сталине он вызывался опасением, что «посадят», а при Б. Ельцине – что «убьют».

Обобщенное мнение опрошенных дает основание сформули-

Рисунок 3

Доля опрошенных, указавших, что в разные исторические периоды для российского (советского) общества характерна АСОЦИАЛЬНОСТЬ, %

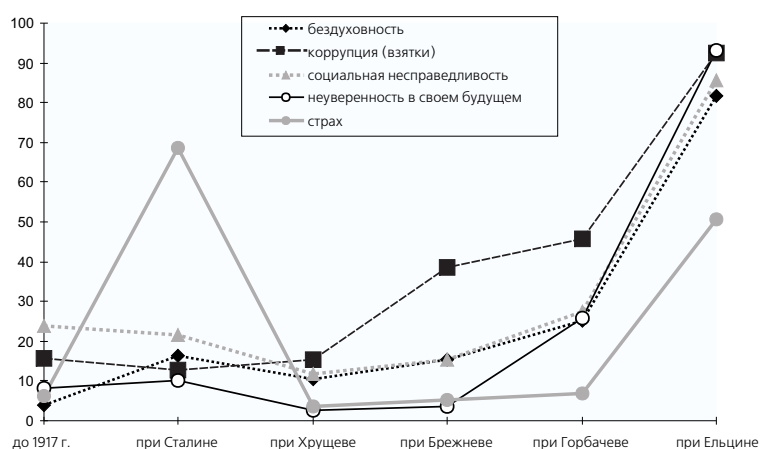
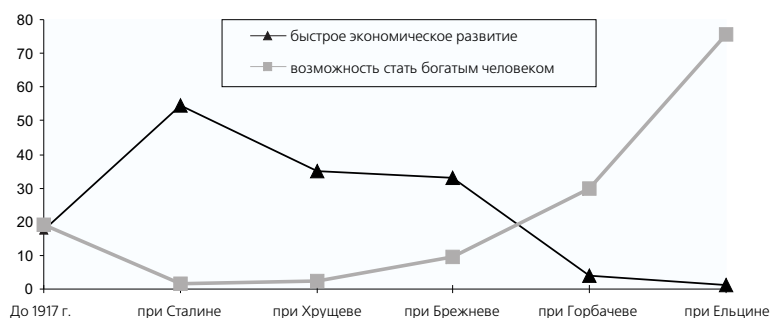


Рисунок 4

Доля опрошенных, указавших, что в разные исторические периоды для российского (советского) общества характерен ПРАГМАТИЗМ, %



ровать следующий образ общественно-политической системы России (СССР) на разных исторических этапах, доминирующий сегодня в массовом сознании россиян: интенсивное **экономическое развитие** как милитаристская самоцель при И. Сталине, поиск **равновесия между экономическим и аграрным развитием страны** при Н. Хрущеве, относительная **стабильность экономики, научный и технический прогресс** при Л. Брежневе, острый **политический кризис** при М. Горбачеве, **развал экономики и криминализация общественных отношений** при Б. Ельцине.

Результаты факторного анализа позволяют сделать следующий вывод.

Историческая память россиян сохранила о *дореволюционном периоде* довольно аморфные представления. По-видимому, это трудности преодоления противоречия между идеологическими мифами, внедренными в массовое сознание населения СССР системой социалистического исторического образования и искусством «социалистического реализма», с одной стороны, и современной эклектической переоценкой истории – с другой.

Период *И. Сталина* сохранился в массовом сознании поколений как этап прогресса милитаризованной экономики, обеспечившего СССР уважение в мире, однако достигнутого за счет жесткой дисциплины и страха.

Период *Н. Хрущева* хранится в памяти поколений как этап аграрной реформы и «робкой» либерализации общественных отношений.

Период *Л. Брежнева* представлен в массовом сознании как господство социальной справедливости и социального оптимизма, успеха в образовании и науке.

Период *М. Горбачева* идентифицируется как этап полной неопределенности и в экономике, и в социальных отношениях, как начало кризиса.

Период *Б. Ельцина* воспринимается россиянами как этап всеобщего экономического и социального кризиса, бездуховности и паразитического обогащения.

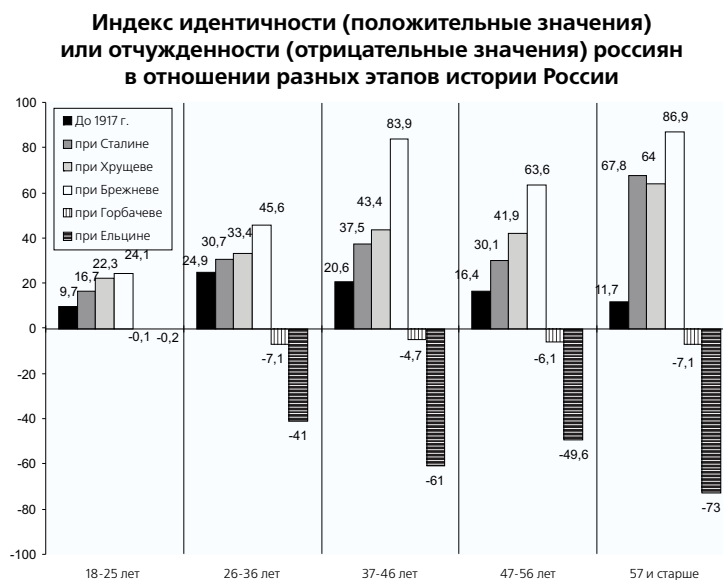
Процесс становления исторического сознания россиян не одноплановый, а опосредованный этапами социализации поколений возрастными биоциклами. Полный биоцикл включает примерно 60 лет, а отдельные стадии цикла – 12 лет. Трансформация ценностной структуры общественных групп происходит в пограничном возрасте – 36-45 лет, после чего эта структура пе-

рерождается в консервативную с точки зрения субкультуры новых поколений.

Возможен ли прогноз того, какими будут установки (а значит и поведение) россиян в последующие 25-30 лет? Возможен, но только как *предположение тенденции*: в ближайшие 10-15 лет будут преобладать экономические требования к государственным властным структурам, тесно переплетающиеся с политическими, в связи с чем властям придется основное внимание уделить развитию экономики, созданию «индустриального» общества. В следующие за этим 10-15 лет социальные отношения перерастут в массовый политический и этический конформизм, а образовавшийся при этом «духовный вакуум» будет заполнен правом (правосознанием). «Эра» этической и правовой демократии в общественных отношениях россиян наступит через 20-30 лет, т.е. после 2020-2030-х гг.

Эта тенденция изложена не как неизбежная, а как вероятностная, ибо она строится на предположении о сохранении нынешних территориальных границ и состава населения России на весь указанный период. Учет этой тенденции необходим для прогноза характера становления правосознания разных групп населения России.

Рисунок 5



Историческое сознание россиян ограничено довольно узким временным лагом, а именно:

- оно аморфно оценивает дореволюционную историю России как нечто внешнее, чужое и давно забытое; этот этап истории страны не имеет в массовом сознании ярких предметных или духовных символов, а посему не является основой идентичности ни одного из ныне живущих поколений;
- со сталинским периодом склонна идентифицировать себя лишь небольшая часть старшего поколения, при этом критично оценивающая отдельные аспекты данного периода;
- от ельцинского этапа истории России отчуждены все поколения;
- основная масса россиян, сознательно или подсознательно, идентифицирует себя с брежневским периодом.

Условная сопоставительная схема идентичности (показатели имеют положительное значение и направлены вверх) или отчуждения (показатели имеют отрицательное значение и направлены вниз) россиян в отношении исторических этапов России может быть построена на основании условного индекса.⁵

Как следует из рис. 5, отчужденность от истории России периода Б. Ельцина очень велика у четырех старших возрастных когорт и относительно низка (но все-таки имеет место) у младшей когорты.

Высока степень идентичности с брежневским периодом у двух старших когорт.

Высока идентичность со сталинским периодом у самой старшей когорты, хотя ее и нельзя назвать «всеобщей».

Идентичность с дореволюционной историей невысока у всех когорт.

В целом все возрастные когорты в той или иной степени про-

⁵Интегральный индекс иллюстрирует тенденцию, не давая конкретного содержания числовой характеристики, и используется сугубо в целях сравнительного анализа. За пределами межгруппового сопоставления он не имеет ни семантического, ни эмпирического смысла.

Индекс идентичности (отчужденности) россиян построен по формуле,

$$J = \frac{\sum_{i+j} a_i - \sum_{i+j} a_j}{i+j}, \text{ где } a_i - \text{ число положительных оценок (числовые значения пока-}$$

зателей: 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 25 в табл. 1), a_j - число отрицательных оценок (числовые значения показателей: 1, 2, 5, 14, 18, 19, 23, 26, 27, 28 в табл. 1). В отношении разных этапов истории России индекс изменяет свою величину от "0" (безразличие) до "+100" по формуле: $I = \frac{J}{64,3} \times 100$, и от "0" до "-100" по формуле: $I = \frac{J}{(-35,7)} \times 100$.

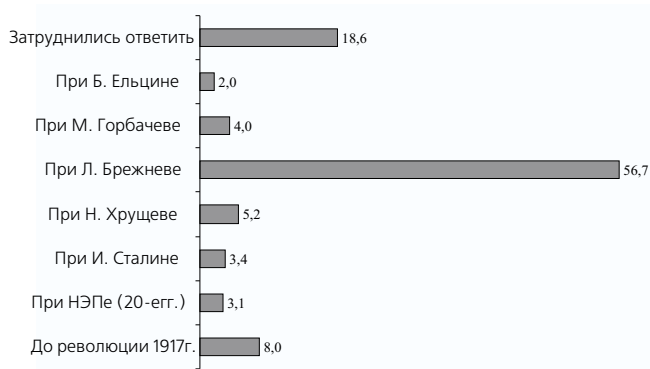
являют идентичность с дореволюционным, сталинским и брежневским историческими этапами страны, и все – отчужденность от 90-х годов жизни России.

Вновь можно подтвердить ранее сделанный вывод о том, что в ближайшие 20-30 лет практически все поколения в России отдадут предпочтение социально ориентированной политике, нацеленной на развитие одновременно и промышленности, и сельского хозяйства. Приоритет монетарной политики весь этот период будет вызывать у россиян «аллергию». Подобные установки свидетельствуют о наличии предпосылок для массового формирования производственно активного среднего класса и создания правового поля, гарантирующего максимально благоприятные условия его жизнедеятельности.

Контрольный вопрос, сформулированный в ходе исследования, подтверждает реальность картины, полученной в результате сложных расчетов на рис. 5. Большинство опрошенных и на прямой вопрос ответили, что лучше всего люди в нашей стране жили при Л. Брежневе (см. рис. 6). Это позволяет предположить, что россияне предпочитают условия псевдоправового бюрократического государства, способного удерживать какой-то стабильный административный порядок. По всем признакам, именно такая модель государственного управления находится сегодня в стадии утверждения.

Рисунок 6

Мнение опрошенных о том, в каком историческом периоде люди в России (СССР) жили лучше всего, %



Идентичность личности с определенным этапом истории означает принятие ею общественных отношений, образа жизни, социальной политики, наконец – распределительных отношений, присущих этому этапу, но не обязательно идеологии. Сегодня идеологическая структура массового сознания россиян распределяется по широкому спектру, что лишает ее монополии и создает благоприятную почву для замены идеологизированного массового сознания правосознанием.

Многополярность в политических установках, равно как и политических интересах – явление объективное и отражает разное положение групп населения в общественном разделении труда, их разную долю в прибавочном продукте. Если нет причин для перерастания этих противоречий в антагонистические, они разрешаются компромиссно, по принципу «социальной справедливости». Такие противоречия, будучи предметом острых политических дебатов во время электоральных кампаний, в целом разрешаются в рамках права и обычно, не затрагивают основ государственного строительства. Иное дело идеология, которая является не только фундаментом мировоззрения личности, но и цементирующим принципом модели государства. Разрушение любой идеологической системы порождает «идейный вакуум» в сознании масс, ощущение потери равновесия мировосприятия, своего места в государственной системе, вызывает чувство социального дискомфорта и не может длиться долго. «Брожение умов» по полюсам идеологических течений, поиск стержня идейного равновесия сменяется либо признанием каких-то идейных конструктов (вплоть до национализма), либо следованием принципам нигилизма. Социальный прогресс требует, чтобы вакуум такого «расстроенного» идеологического сознания был заполнен принципами права.

2. Гражданская идентичность россиян

Рассмотрим воззрение россиян на модель нынешней российской государственности сквозь призму одного из важнейших аспектов предмета исследования – правового государства. Для этого сначала выявим, что понимают россияне под правовым государством.

В качестве основного критерия правового государства опрошенные выделили один доминирующий – *демократию*, то есть степень учета мнения населения в законотворческом процессе; а

также два дополнительных критерия: гарантию широких прав граждан и право на беспристрастный суд, на адвоката. Признавая в качестве основных критериев правового государства гарантию прав и участие в законотворчестве, почти 90% опрошенных не упомянули такой критерий, как законопослушность граждан. В качестве критерия правового государства для абсолютного большинства россиян неприемлемы бюрократическое или авторитарное администрирование.

Можно ли сегодня Россию считать правовым государством? Абсолютное большинство россиян считает, что нет (см. рис. 1).

Рисунок 1

Мнение опрошенных в 1999 г. о том, является ли Россия правовым государством, %

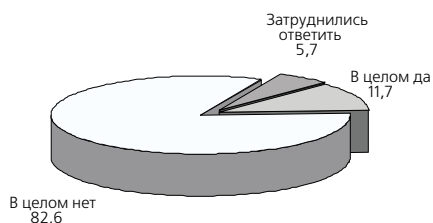
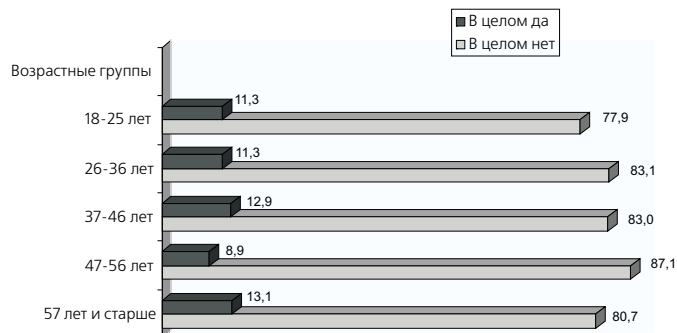


Рисунок 2

Мнение представителей разных поколений в 1999 г. о том, является ли Россия правовым государством, %



Соотнеся эту позицию с основным критерием правового государства можно заключить, что абсолютное большинство россиян отрицает действенность принципа демократии в нынешнем российском законотворчестве. Проще говоря, мнение граж-

дан в законодательстве не учитывается, «их не спрашивают». Отсюда отчужденность масс от закона и нежелание его соблюдать. В российском законодательстве сегодня нет консенсуса общественного мнения и властных структур. Во всяком случае – таково мнение большинства опрошенных.

Эта позиция присуща всем поколениям (см. рис. 2). Считая, что государственная структура России в 90-е годы далеко не правовая, большая часть населения оправдывает насилие. Об этом, в частности, свидетельствуют предложения опрошенных по поводу мер по преодолению экономического и политического кризиса в России в последний год нахождения у власти Б. Ельцина (см. табл. 1).

Таблица 1

Степень поддержки опрошенными вероятных мер по преодолению нынешнего кризиса в России, %

Что следует сделать для выхода страны из кризиса	Поддерживают	Не поддерживают	Затруднились ответить	Итого
Национализировать коммерческие банки	46,7	27,1	26,2	100
Запретить хождение, покупку и продажу иностранной валюты в России	34,6	49,6	15,8	100
Возвратить в государственную собственность стратегические отрасли экономики (добычу природных ископаемых, энергетику)	88,6	5,6	5,8	100
Установить государственный контроль над ценами	72,7	17,3	10,0	100
Установить государственную монополию на продажу спиртных напитков и табачных изделий	83,0	10,4	6,6	100
Возвратить в государственную собственность крупные предприятия, переданные в частные руки в 1992-98 годах	72,8	15,1	12,1	100
Повсеместно разрешить куплю и продажу земли частным лицам и организациям	25,4	54,0	20,6	100
Временно запретить деятельность политических партий	19,6	51,4	29,0	100
Запретить газеты, выступающие против власти	8,4	74,7	16,9	100
Изъять у «новых русских» «неправедно нажитого» богатства	63,1	19,9	17,0	100
Запретить забастовки и акции гражданского неповиновения	8,9	74,7	16,4	100
Ограничить свободу выезда граждан за границу	11,1	77,2	11,7	100
Отменить на ближайшие годы все выборы	10,9	68,5	20,6	100

Согласно позиции большинства опрошенных, во имя выхода страны из кризиса следует: *национализировать, администрировать, реквизировать*. Всё это критерии авторитарной псевдоправовой, а порой и диктаторской формы государственного управления.

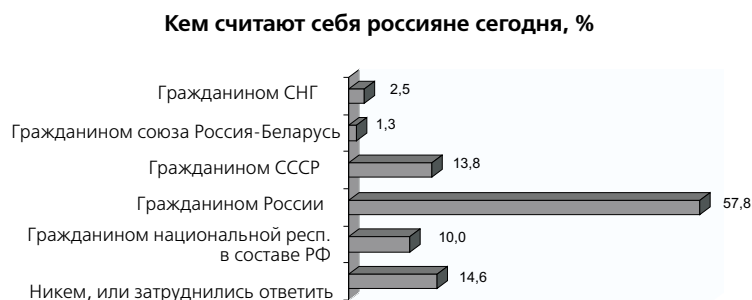
Не поддержала примерно половина опрошенных такой шаг, носящий сугубо рыночный характер, как купля-продажа земли, но в то же время большинство не допускают отмены основных демократических свобод. Согласно данным *табл. 1*, налицо противоречие в массовом сознании россиян: с одной стороны, массовая приверженность демократическим свободам, присущим правовому государству, с другой - отрицание частной собственности, без которой построение правового государства невозможно. Такая раздвоенность массового сознания есть результат неопределенности имущественных, да и производственных отношений в стране в целом.

Неопределенность государственного устройства России (у большей части населения по сей день паспорта гражданина СССР) порождают колебания по поводу своей гражданской идентичности. В итоге налицо пёстрая картина, когда половина граждан отказывается признать себя гражданином конституционно легитимного государства (*см. рис. 3*).

Подобная неопределенность гражданской идентичности россиян приводит к тому, что за рубежом их позиция становится еще более путанной (*см. рис. 4*).

Картина прискорбная. Вместо гордости за свое российское гражданство часть граждан отрицают его даже в такой, схожей с Россией по менталитету населения стране, как Испания.

Рисунок 3



Такая тенденция характерна для всех поколений россиян (см. рис. 5), что свидетельствует о несовершенстве государственного устройства России, затрудняющего гражданскую самоидентификацию населения.

Рисунок 4

Как ответили бы опрошенные на вопрос о своем гражданстве, например, в Испании, %⁶

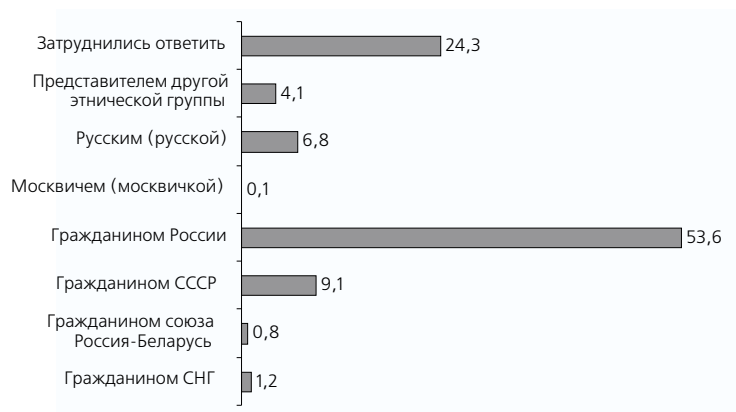
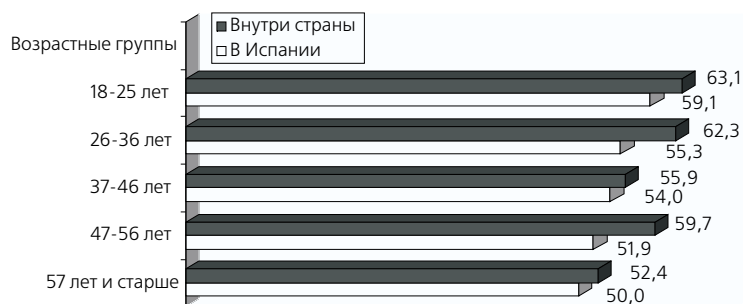


Рисунок 5

Доля опрошенных, готовых признать себя гражданами России внутри страны и, например, в Испании, %



⁶Испания взята в качестве примера как относительно «нейтральная» в восприятии её россиянами.

Как варьируют установки опрошенных по поводу гражданской самоидентификации в России и за рубежом? Те, кто признает себя в России гражданином СНГ, за рубежом либо затрудняются определить своё гражданство, либо признают себя гражданами России. Это же относится к тем, кто в России признает себя гражданином Союза Россия-Беларусь (табл. 2).

«Граждане СССР» за рубежом называют себя в основном гражданами России, а четверть «граждан России» – кем. «Граждане своей национальной республики в составе РФ» за рубежом «становятся» преимущественно «гражданами РФ».

Затруднения в гражданской самоидентификации порождают ту или иную степень правового нигилизма касательно общегражданских прав. Например, в конце 90-х годов подобные трудности возникли в ряде национальных республик при замене паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации по вопросу об отмене или сохранении в паспорте графы национальность, титульной страницы на национальном языке.

Таблица 2

**Кем считают себя за рубежом россияне,
по-разному определяющие своё гражданство в России, %**

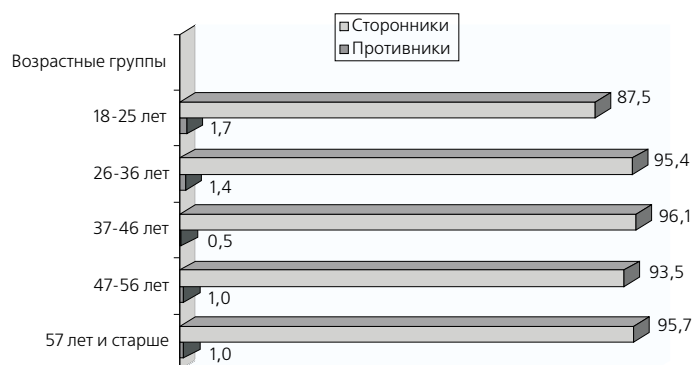
Кем считали бы себя, например, в Испании	Кем считают себя в России					
	Гражданином СНГ	Гражданином Союза Россия-Беларусь	Гражданином СССР	Гражданином России	Гражданином своей республики	Затруднились ответить
Гражданином СНГ	40,5	5,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Гражданином Союза Белоруссии и России	2,7	50,0	0,5	0,0	0,0	0,0
Гражданином СССР	2,7	5,0	53,4	1,5	2,7	3,1
Гражданином России	13,5	5,0	19,2	71,9	44,0	29,5
Эмигрантом	0,0	0,0	0,0	0,5	1,3	0,0
Москвичом (москвичкой)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Русским (русской)	5,4	10,0	3,8	7,8	2,7	6,2
Не знают, кем	35,2	25,0	23,1	18,1	49,3	61,2

3. Предпочтения населения в отношении политической модели России

Трудность самоидентификации с нынешней моделью не означает, что большинство россиян отчуждены от государства как социального института. Предпочтения относительно приемлемой для России модели государства благоприятные – 94,3% опрошенных в целом высказались за *правовое государство*. Такая позиция характерна для большей части всех поколений (см. рис. 1).

Рисунок 1

Доля сторонников и противников становления России правовым государством, в составе разных поколений, %⁷



В свою очередь, «тяга» к правовому государству также отнюдь не означает, что образ и принципы функционирования подобного государства все граждане России воспринимают одинаково. Одни (52,0%) под правовым государством понимают модель, в которой законы гарантируют главенство принципа распределения по результатам труда. Таковы принципы общества классического рынка. Другие (39,3%) - модель, в которой законы гарантируют минимальные различия между богатыми и бедными, а распределение строится по принципу

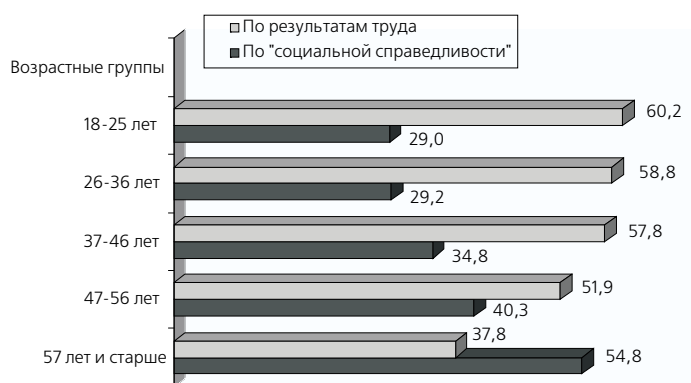
⁷Примечание: дополнение до 100% по парам показателей при соответствующих столбцах рисунка составляют респонденты, затруднившиеся занять однозначную позицию.

максимально возможного равенства. Это модель социалистического, псевдоправового государства. Еще 8,7% затруднились однозначно сформулировать правовые принципы государства, в котором они предпочитают жить.

Позиция разных поколений россиян по данному вопросу различается в том, что большинство молодежи основное значение придает распределению по результатам труда, то есть рыночным принципам, а старшего поколения – правовому регулированию распределительных отношений по принципу «социальной справедливости» (см. рис. 2).

Рисунок 2

**Доля сторонников распределения по результатам труда
и по «социальной справедливости»
в составе разных поколений, %**



Для разрешения подобного противоречия в российском обществе придется идти на компромиссы.

Основные сторонники приоритета распределения по результатам труда – это предприниматели малого бизнеса, работники сферы услуг и служащие; основные сторонники приоритета распределения по «социальной справедливости» – жители сел, пенсионеры, рабочие и безработные (рис. 3). То есть, противоречие в распределительных отношениях, отраженное в массовом сознании россиян, носит классовый оттенок. Это подтверждает необходимость поиска социального компромисса, который должен иметь правовую основу.

Рисунок 3

**Доля сторонников распределения по результатам труда
и по «социальной справедливости»
в составе разных социальных групп населения, %**



Перейдем к более детальному анализу структуры модели государства, которую предпочитают разные социальные группы населения. Различия моделей рассмотрим по сочетанию трех критериев: *экономический строй, характер власти, политическая система.*

По поводу приемлемого для России экономического строя общественное мнение делится на три части: сторонников государственного капитализма (их большинство - 41,9%), сторонников социализма «с человеческим лицом» (меньшая часть населения - 22,5%), сторонников «контролируемого» рынка (28,4%). Сторонников свободного рынка очень мало (2,3%). Затруднились занять по этому вопросу однозначную позицию 4,9% опрошенных.

Что касается модели власти, то здесь общественное мнение делится на две части: сторонников авторитаризма (35,7%) и сто-

ронников демократической правовой республики (53,9%). Затруднились занять по этому вопросу однозначную позицию 10,4% опрошенных.

Эти модели власти могли бы быть «облачены» в одну из трех форм политической системы: президентскую республику (за нее высказались 38,2% опрошенных), парламентскую республику (23,1%), либо советскую республику (14,3%). Много сторонников и у национально замкнутой формы государственности (7,1%). Иные формы возможных политических систем находят мало сторонников: диктатура – 2,3%, монархия - 2,6%, православное государство - 1,8%. Не смогли отдать предпочтение какой-либо форме политической системы 10,6% опрошенных.

Рассмотрим различия в позициях разных поколений относительно экономического строя, форм власти и политической системы.

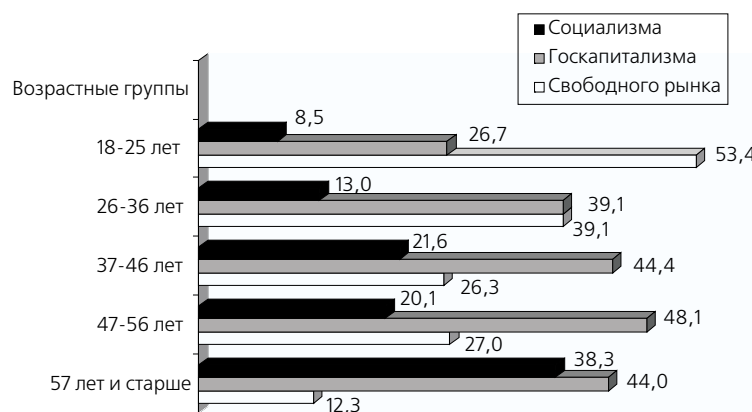
По поводу приемлемого для России экономического строя наблюдается явное противоречие в позициях молодого и старшего поколений (см. рис. 4).

Противоречие между поколениями по поводу характера власти выражено слабо (см. рис. 5).

Примечательно, что даже в трудных для России условиях конца 90-х годов большинство населения не утратило веру в демократическую власть.

Рисунок 4

Доля сторонников социализма, государственного капитализма и свободного рынка в составе разных поколений, %



В вопросе о форме политической системы, приемлемой для России, противоречие между молодым и старшим поколениями имеет место при выборе советской или президентской республики. Что касается парламентской республики, то здесь налицо паритет позиции всех поколений (см. рис. 6).

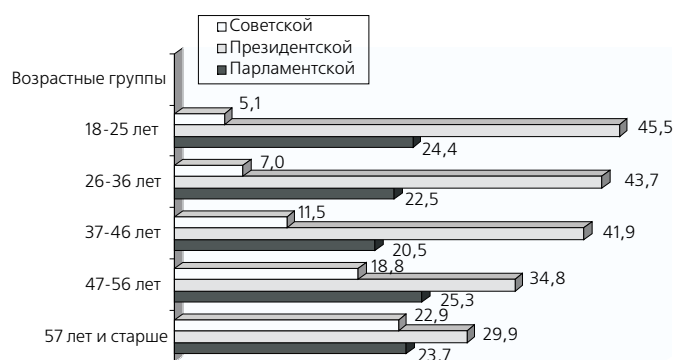
Чего ожидает население от права при таком разнообразии предлагаемых им государственных моделей? Прежде всего выполнения «классических» функций государства, без которых для граждан объединение в такое государство теряет смысл.

Рисунок 5



Рисунок 6

Доля сторонников советской, президентской, либо парламентской республики в составе разных поколений, %



Оно должно гарантировать личную безопасность (на это указали 72,1% опрошенных), социальную защищенность граждан (60,8%), право на доступное лечение (47,2%), право на труд (40,1%), и лишь после этого – право на судебную защиту (24,6%).

Эти гарантии должны быть результатом взаимодействия государства и граждан. Их соблюдение контролируется общественными организациями и движениями. Без данного контроля механизм реализации социальных функций государства носит не демократический, а административно-бюрократический характер. Такие гарантии, как свобода слова (в качестве важного элемента права его выделили лишь 7,4% опрошенных), право избирать и быть избранным (5,3%), свобода совести (4,9%), право на национальную культуру (2,5%), свобода передвижений (10,7%), свобода предпринимательства (19,2%) - не занимают главных мест в системе ценностей населения России.

При помощи кластерного анализа выделены две группы, для которых характерны разные ожидания в отношении государства. Ожидания первой группы, включающей 80% населения, преимущественно представителей старшего и среднего поколений, можно условно назвать «попечительскими». Входящие в нее считают приоритетными пять гарантий со стороны государства: гарантию личной безопасности, право на судебную защиту, право на социальную защищенность, право на доступное лечение, право на труд по профессии.

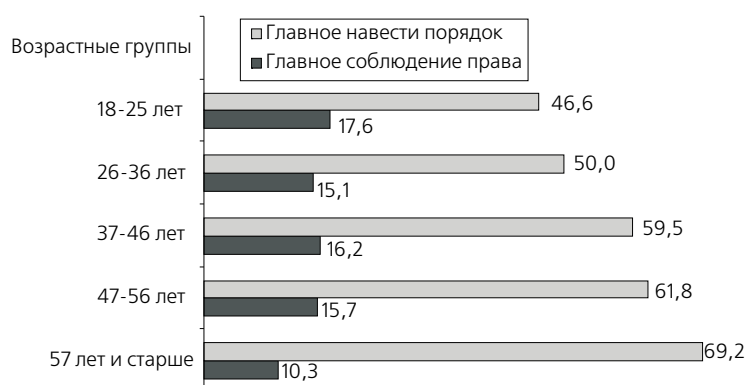
У второй группы (20%) доминируют демократические ожидания. Эта группа считает приоритетными также пять гарантий государства: свободу предпринимательства, свободу слова, право избирать и быть избранным, свободу совести, свободу передвижений внутри страны и за её пределы. Она состоит преимущественно из молодежи, имеющей высшее и незаконченное высшее образование.

Нет оснований утверждать, что россияне безгранично привержены правовым принципам общественной жизни, правовому государству. Причиной тому – кризис в стране. Ставя на весы стабилизацию общественных отношений в стране любыми средствами с одной стороны, и незыблемость принципов права с другой, 59,1% опрошенных отдают предпочтение первому, и только 14,5% – второму (26,4% затруднились ответить). За стабилизацию общественных отношений, даже в ущерб законности

и гражданских свобод, выступает прежде всего старшее поколение. Однако и молодое не стремится отстаивать принципы права, а проявляет безучастие, не занимая ни ту, ни другую позицию (см. рис. 7).

Рисунок 7

Доля представителей разных поколений, считающих главным наведение порядка в стране даже в ущерб законности и считающих главным соблюдение принципов права, %



В районных городах и в сёлах доля сторонников соблюдения права, если это является альтернативой наведения порядка в стране, составляет всего 10%, в областных центрах – 17%, в мегаполисах – 22%.

Перейдем к более подробному анализу правовых установок и правового поведения населения России.

ГЛАВА ВТОРАЯ ПРАВОВЫЕ УСТАНОВКИ И ПРАВОВОЕ ПОВЕДЕНИЕ РОССИЯН

1. Место права в системе ценностных ориентаций населения¹

В первой половине 90-х годов в России было провозглашено начало построения демократического правового государства, что означало реформирование правовых институтов и действующей системы права. После демократического избрания двухпалатной законодательной системы, в стране интенсивными темпами начался процесс законотворчества. Однако в условиях, когда приоритетными оказались изменения производственных отношений (форм собственности в экономике), данный процесс не затронул коренным образом характер функционирования основных социальных институтов, а посему – и характер взаимоотношения граждан с этими институтами. Сегодня модель общественной системы России, сложившаяся по результатам реформ 90-х годов – это государственный капитализм, называемый иногда «бюрократическим капитализмом». По сути, страна путем

¹ Всероссийское репрезентативное исследование места права в системе ценностных ориентаций населения, его правового поведения, источников и характера потребления информации проведено в мае-июне 2001г. Центром социального прогнозирования, в рамках Проекта «Кампания по просвещению общественности через российские средства массовой информации о роли права в рыночной экономике» Российского Фонда правовых реформ.

Объект исследования: население в возрасте 18 лет и старше, сегментированное по девяти социальным группам: 1) рабочие промышленных предприятий; 2) инженерно-техническая интеллигенция; 3) служащие учреждений; 4) гуманитарная, научная, творческая интеллигенция; 5) работники сферы бытовых услуг, торговли и транспорта; 6) кадровые военные и сотрудники иных силовых структур; 7) пенсионеры городские; 8) студенты вузов; 9) жители сел.

Для сбора информации по одиннадцати правовым тематическим блокам которым использовались дифференцированные индикаторы, преобразованные в вопросы социологической анкеты. В ходе исследования выявлялись:

- роль права в жизни современного российского общества разных демографических и социальных групп граждан;
- уровень компетентности населения в области права;
- актуальность знаний в разных областях права для демографических и социальных групп населения;
- мотивация приобщения разных групп населения к правовым знаниям;
- практический опыт применения правовых знаний разными социальными группами населения;
- степени доверия населения институтам права;
- уровень потребности разных групп населения в правовой информации;
- каналы получения населением правовой информации;
- характер восприятия правовой информации разными социальными и возрастными группами населения.

проб и ошибок приходит к той модели государственного устройства, к которой пришли большевики после года эксперимента военного коммунизма - к НЭПу. Это означает доминирование четырех факторов в государственном устройстве:

- олигархической монополии макроэкономических отраслей, полноценно присутствующих со своей продукцией на международном рынке;
- преимущественно торгового капитала малого и среднего бизнеса на внутреннем рынке;
- монополии социальных институтов и учреждений, прикрывающих свои действия государственным патронажем;
- авторитарного стиля государственного управления, опирающегося на централизацию бюджетных средств.

О реальности этой модели свидетельствует тот факт, что страна только приступает к реформированию основных социальных институтов, играющих ключевую роль в правовых отношениях личности и общества. Еще предстоят реформа судопроизводства, прокуратуры и правоохранительных органов; пересмотр

Метод сбора информации – персональное формализованное интервью.

Для сбора первичной информации использовался метод многоступенчатой квотной выборки. Первая ступень включает типологию населения по территориально-экономическим районам (такая типология принята Государственной статистической службой России). Это Северо-Западный, Северный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный районы, а также мегаполисы (Москва и Санкт-Петербург).

Вторая ступень заключалась в отборе 22 типичных субъектов РФ из состава входящих в территориально-экономические районы Российской Федерации, опрос в которых проходил в областном центре, двух районных центрах и четырех поселениях сельского типа. Были отобраны следующие субъекты: Калининград и область, Архангельск и область, Владимир и область, Рязань и область, Смоленск и область, Воронеж и область, Нижний Новгород и Нижегородская область, Самара и область, Волгоград и область, Краснодар и область, Ростов-на-Дону и Ростовская обл., Екатеринбург и Свердловская обл., Челябинск и область, Кемерово и область, Новосибирск и область, Омск и область, Иркутск и область, Владивосток и Приморский край. В объект исследования включено также население Московской и Ленинградской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

На третьей стадии происходил отбор 3600 респондентов, с соблюдением квот по половому, возрастному и социально-профессиональному признакам населения России, в целом по России и по территориально-экономическим районам (параметры квот заимствованы из данных государственной статистики за 2000 год). Отбор респондентов происходил по месту проживания, с соблюдением маршрута, составленного по административным районам областных городов, либо по улицам районных городов и сельских поселений.

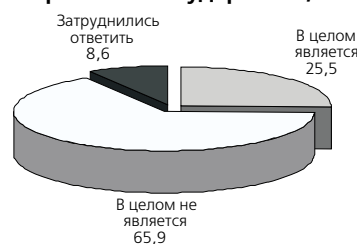
Результаты исследования репрезентативны для населения России в целом.

принципов деятельности жилищно-эксплуатационных служб, системы образовательных и научных учреждений; расширение действия права на частную собственность на землю; в последующем – реформирование силовых структур (прежде всего армии) и т.д. Иными словами, впереди совершенствование правового статуса именно тех социальных институтов, деятельность которых имеет непосредственное отношение к гражданам, их интересам. В повседневном «соприкосновении» с этими социальными институтами люди смогут сделать вывод о том, в каком они живут государстве – правовом или псевдоправовом.

Несовершенство правового регулирования взаимоотношения граждан и основных социальных институтов, независимо от того, государственные ли они или «приватизированные», находит отражение, в частности, в том, что, по мнению большинства опрошенных, Россия сегодня еще не является правовым государством (см. рис. 1).

Рисунок 1

Мнение опрошенных в 2001 г.о том, является ли Россия сегодня правовым государством, %



Это печальный факт, но такова реальность. Негативные последствия подобной установки в том, что сегодня она лежит в основе формирования правовой культуры личности. В неправовом государстве право для граждан не является предметом уважения, тем более ценностью. Скорее, оно ассоциируется с внешним принуждением, соблюдение которого обязательно, если есть «надзиратель», в иных условиях его можно игнорировать. В такой ситуации в отношениях граждан с социальными (в том числе государственными) институтами начинают преобладать неправовые («неформальные») элементы, нередко трансформирующиеся в коррупцию, шантаж, мошенничество, насилие.

Среди опрошенных мужчин 64,8% считают, что, хотя по Конституции Россия – правовое государство, она сегодня тако-

вым не является (считают в целом правовым 27,6%), среди женщин – соответственно 66,9% и 23,8%.

Аналогично распределились мнения рабочих и служащих предприятий и учреждений (67,3% и 24,3%), руководителей среднего звена (69,6% и 27,0%), руководителей предприятий и учреждений (72,2% и 26,0%).

Подобные установки характерны для всех групп населения, независимо от возраста и уровня образования (см. рис. 2 и 3).

Чем выше уровень образования граждан, тем больше в их составе тех, кто считает, что сегодня Россия не является правовым

Рисунок 2

Мнение представителей разных возрастных групп в 2001 г. о том, является ли сегодня Россия правовым государством, %

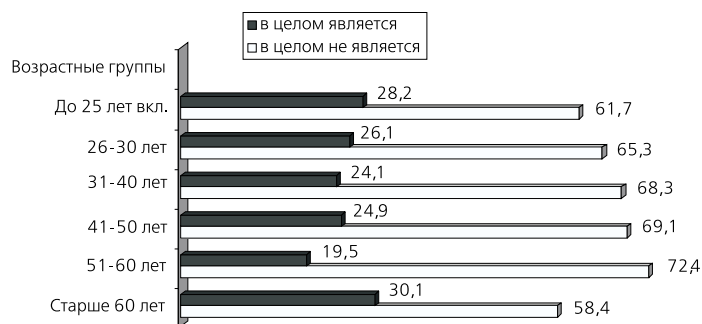
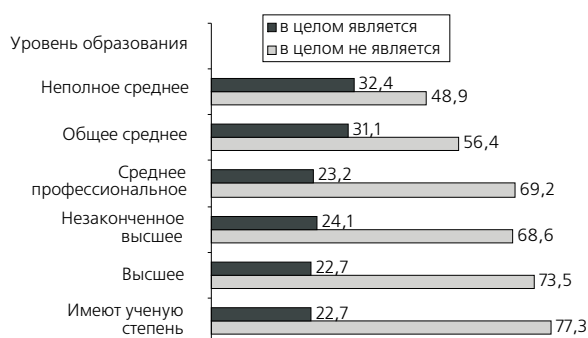


Рисунок 3

Мнение респондентов, имеющих разный уровень образования о том, является ли сегодня Россия правовым государством



государством. Естественно, каждый человек делает вывод о «правовом статусе» государства, исходя из своего личного опыта правовых отношений. Этот опыт индивидуален и разнообразен, однако результирующая, в целом многопланового личного опыта правовых отношений, есть общее оценочное суждение: позитивное, нейтральное или негативное. Сегодня в массовом сознании граждан России доминирует последнее.

Суждения о «правовом статусе» государства основаны не только на личном опыте, но и на том, как люди представляют модель правового государства, что они думают о правовом принципе, который должен в нем доминировать.

По мнению большинства опрошенных, этот принцип простой – «законопослушание», то есть всеобщее соблюдение закона и гражданами, и организациями, и органами власти (см. перечень 1).

Перечень 1

Мнение опрошенных о том, что такое правовое государство, %

- 60,3 - Когда граждане, организации и органы власти страны соблюдают все законы.
- 10,1 - Когда суды в стране независимые, и каждый гражданин имеет возможность обратиться к помощи адвоката.
- 9,4 - Когда власть не может принимать законы, ограничивающие основные права и свободы граждан.
- 5,6 - Когда в стране имеются строгие законы в отношении преступников.
- 5,1 - Когда все законы принимаются только в опоре на представителей народа – Парламент (Думу).
- 1,9 - Когда стержень законодательства государства составляет принцип презумпции невиновности.
- 1,4 - Когда стержень законодательства государства составляет принцип неприкосновенности частной собственности.
- 6,2 - Затруднились ответить.

В массовом сознании россиян утвердились три критерия правового государства: соблюдение законов всеми, независимость судов, соблюдение властью основных прав и свобод граждан. Актуальность последних двух принципов, по-видимому, только начинает возрастать.

Недооценивают опрошенные принцип законотворчества уголовного законодательства, не придают они особой значимости принципам презумпции невиновности и неприкосновенности частной собственности. Это свидетельствует о том, что в России

частная собственность еще не стала предметом идентичности личности, скорее, о ней можно говорить как об отчужденном элементе. Что касается презумпции невиновности, то данный принцип не становится ценностью в массовом сознании до тех пор, пока сомнению подвергается реальность самого правового государства. В неправовом государстве все принципы права превращаются в мифологемы, не имеющие практической силы.

Всёобщее соблюдение законов считает главным критерием правового государства большинство представителей всех возрастных групп опрошенных, а также лиц, имеющих разный уровень образования (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1

**Мнение представителей разных возрастных групп
о том, что такое правовое государство, %**

ЧТО ТАКОЕ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Когда граждане, организации и органы власти страны соблюдают все законы	52,6	48,0	63,4	65,9	61,7	61,6
Когда все законы принимаются только в опоре на представителей народа – Парламент (Думу)	3,8	4,1	4,9	3,7	5,7	7,5
Когда в стране имеются строгие законы в отношении преступников	5,7	8,2	5,2	3,7	5,4	7,0
Когда суды в стране независимые, и каждый гражданин имеет возможность обратиться к помощи адвоката	8,1	16,3	11,3	10,7	8,8	7,0
Когда стержень законодательства государства составляет принцип презумпции невиновности	1,9	3,1	1,8	2,2	1,9	1,1
Когда власть не может принимать законы, ограничивающие основные права и свободы граждан	19,1	13,3	7,9	7,7	6,5	7,0
Когда стержень законодательства государства составляет принцип неприкосновенности частной собственности	1,4	2,0	1,2	1,5	1,5	0,8
Затруднились ответить	7,4	5,0	4,3	4,6	8,5	8,0
ИТОГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 2

Мнение опрошенных, имеющих различный уровень образования, о том, что такое правовое государство, %

ЧТО ТАКОЕ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Когда граждане, организации и органы власти страны соблюдают все законы	57,7	57,6	61,5	52,6	64,4	50,0
Когда все законы принимаются только в опоре на представителей народа – Парламент (Думу)	3,8	6,4	4,6	4,4	5,3	9,1
Когда в стране имеются строгие законы в отношении преступников	7,7	7,9	6,4	3,6	3,2	0,0
Когда суды в стране независимые, и каждый гражданин имеет возможность обратиться к помощи адвоката	6,0	11,3	11,8	8,8	8,9	13,6
Когда стержень законодательства государства составляет принцип презумпции невиновности	1,6	1,5	1,0	4,4	2,6	4,5
Когда власть не может принимать законы, ограничивающие основные права и свободы граждан	4,9	7,9	9,0	19,0	9,9	9,1
Когда стержень законодательства государства составляет принцип неприкосновенности частной собственности	0,5	1,2	1,5	1,5	1,6	0,0
Другое	17,8	6,2	4,2	5,7	4,1	13,7
ИТОГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Большинство россиян выделяет четыре функции права, реализация которых имеет для общества первостепенное значение – регулирование взаимоотношений между гражданами и государством; гарантия прав и свобод граждан; защита граждан от уголовного мира; защита от произвола со стороны бюрократии. Последняя функция сегодня особенно актуальна, поскольку нынешнее российское общество живет в бюрократически-псевдорыночном госу-

дарстве, и конфликты населения с бюрократией «повседневные». В целом функция защиты граждан от произвола бюрократии органически «вписывается» в функцию регулирования взаимоотношений между гражданами и государством, а также защиты граждан от уголовного мира (в том числе коррупции среди бюрократии).

Среди перечисленных функций права присутствуют *регулятивные, защитные и гарантирующие. Контролирующим* функциям права, имевшим доминирующее значение в социалистическом обществе, сегодня граждане не придают решающей роли (см. перечень 2).

Перечень 2

Мнение опрошенных о тех функциях, которые право должно выполнять в обществе, %

- 55,1 – Регулировать взаимоотношения между гражданами и государством.
- 49,1 – Гарантировать гражданам права и свободы.
- 43,9 – Защищать граждан от уголовного мира.
- 39,3 – Защищать граждан от произвола со стороны бюрократии.
- 18,6 – Защищать собственность граждан и регулировать имущественные отношения.
- 15,8 – Контролировать выполнение людьми своих гражданских обязательств.
- 15,6 – Защищать моральные устои общества.
- 11,3 – Защищать интересы государства.
- 11,2 – Обеспечить условия реализации указов Президента и постановлений Правительства страны.
- 5,8 – Регулировать взаимоотношения между отдельными гражданами.

Названным четырем основным функциям права в обществе придают важное значение все опрошенные, независимо от возраста и социально-профессиональной принадлежности (см. табл. 3-4).

Однако в позициях социальных групп есть и различия. Так, военные не придают особой значимости для общества защиты граждан от произвола бюрократии, зато выделяют такую функцию, как защита интересов государства. Студенты вузов выделяют гарантии прав и свобод, а также важность защиты моральных устоев общества.

Инженерно-техническая, гуманитарная и творческая интеллигенция, предприниматели, военные придают первостепенное значение регулированию взаимоотношений между

Таблица 3

Мнение представителей разных возрастных групп опрошенных о том, какие функции должно выполнять право в обществе, %

КАКИЕ ФУНКЦИИ ДОЛЖНО ВЫПОЛНЯТЬ ПРАВО	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Регулировать взаимоотношения между гражданами и государством	53,1	59,7	58,8	52,2	53,3	54,9
Контролировать выполнение людьми своих гражданских обязательств	14,4	10,2	15,5	15,4	15,3	20,6
Защищать граждан от произвола со стороны бюрократии	30,1	36,7	36,6	41,5	42,5	43,5
Защищать граждан от уголовного мира	40,2	40,3	41,2	42,3	46,0	50,7
Гарантировать гражданам права и свободы	62,7	57,7	51,2	49,0	42,9	39,0
Регулировать взаимоотношения между отдельными гражданами	6,2	6,1	7,3	6,0	5,0	4,5
Защищать моральные устои общества	14,4	17,9	11,0	14,9	18,4	17,8
Защищать собственность граждан и регулировать имущественные отношения	21,5	17,9	22,3	17,9	17,6	15,3
Защищать интересы государства	8,1	11,2	11,6	12,7	9,6	12,5
Обеспечить условия реализации указов Президента и постановлений Правительства страны	11,0	8,2	12,2	12,2	11,1	11,1

гражданами и государством. Гуманитарная интеллигенция высоко ценит гарантию прав и свобод, предприниматели – защиту собственности граждан и регулирование имущественных отношений, в меньшей степени – защиту граждан от уголовного мира.

Таковы ожидания граждан в отношении права. Реалии более печальные (см. перечень 3).

Опрошенные очень низко оценивают роль права в повседневной жизни общества. Это созвучно высказанным ранее сомнениям в том, что Россия является полноценным правовым государством.

Таблица 4

Мнение представителей различных социальных групп опрошенных о том, какие функции должно выполнять право в обществе, %

	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ											
	Рабочие предпри- ятий, строек	ИТР предприятий, строек	Гуманитарная интеллигенция и творческая	Работники гостор- говли, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные	
КАКИЕ ФУНКЦИИ ДОЛЖНО ВЫПОЛНЯТЬ ПРАВО	Регулировать взаимоотношения между гражданами и государством	47,1	76,3	61,6	61,4	57,3	73,1	50,1	62,7	54,4	56,1	58,3
	Контролировать выполнение людьми своих гражданских обязательств	13,8	13,2	18,8	8,7	12,5	13,5	16,8	22,4	19,6	12,3	15,3
	Защищать граждан от произвола со стороны бюрократии	43,5	30,3	33,9	38,6	28,1	30,8	41,0	17,9	45,6	36,8	41,7
	Защищать граждан от уголовного мира	46,5	48,7	28,6	45,7	42,7	28,8	48,0	38,8	45,9	35,1	37,5
	Гарантировать гражданам права и свободы	49,7	53,9	63,4	53,5	59,4	51,9	42,9	47,8	42,2	63,2	52,8
	Регулировать взаимоотношения между отдельными гражданами	4,4	9,2	7,1	5,5	8,3	5,8	5,4	7,5	4,9	8,8	6,9
	Защищать моральные устои общества	16,2	14,5	19,6	11,0	13,5	9,6	12,8	13,4	19,9	22,8	15,3
	Защищать собственность граждан и ре- гулировать имущественные отношения	20,6	18,4	11,6	22,8	16,7	40,4	19,6	17,9	13,5	17,5	18,1
	Защищать интересы государства	9,7	7,9	15,2	14,2	9,4	5,8	10,3	25,4	12,2	8,8	8,3
	Обеспечить условия реализации указов Президента и постановлений Прави- тельства страны	10,3	7,9	11,6	11,0	16,7	3,8	12,1	7,5	13,1	7,0	9,7

Мнение опрошенных о том, какова роль права в повседневной жизни общества, %

- 47,8 - В стране жизнь общества имеет мало отношения к праву, люди живут по своим правилам.
- 39,8 - В стране право регулирует жизнь людей лишь отчасти.
- 5,8 - В стране право регулирует практически все стороны жизни людей.
- 6,6 - Затруднились ответить.

Сомнение по поводу высокой регулятивной роли права в жизни российского общества высказали все поколения, представители всех социальных групп, независимо от уровня образования (см. табл. 5).

Таблица 5

Мнение опрошенных, имеющих различный уровень образования, о роли права в повседневной жизни людей в России, %

РОЛЬ ПРАВА В ЖИЗНИ РОССИИ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
В стране право регулирует практически все стороны жизни людей	7,7	5,8	5,1	4,4	6,5	4,5
В стране право регулирует жизнь людей лишь отчасти	34,6	38,1	39,0	35,8	44,5	50,0
В стране жизнь общества имеет мало отношения к праву, люди живут по своим правилам	42,9	46,6	50,3	51,8	46,4	45,5
Затруднились ответить	14,8	9,5	5,6	8,0	2,6	0,0

Особенно критично оценивают роль права в жизни российского общества безработные, инженерно-техническая интеллигенция, работники торговли и сферы бытовых услуг (см. рис. 5).

Таким образом, более 80% граждан признают, как минимум, неполноценность правовых отношений в стране.

Рисунок 4

Мнение представителей различных возрастных групп опрошенных о роли права в повседневной жизни граждан России, %

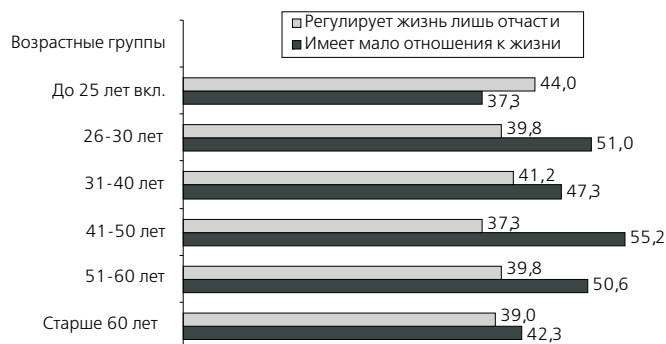


Рисунок 5

Мнение представителей различных социальных групп опрошенных о роли права в повседневной жизни граждан России, %



В то же время опрошенные отмечают большую роль регулятивной функции права в жизни российского общества, особенно уголовного права, гарантии социальных прав пенсионеров, инвалидов, детей; прав и свобод граждан; гарантии прав потребителя; презумпции невиновности; регулирования взаимоотношений ра-

ботодателей и работников; гарантии неприкосновенности частной собственности; контроля за исполнением законов (см. табл. 6).

Не все придают первостепенную важность таким функциям, как регулирование имущественных взаимоотношений граждан, гарантия прав предпринимателя, свободы совести и вероисповедания, политических прав. Вместе с тем ничтожно мала доля

Таблица 6

Мнение опрошенных о важности для общества функций права, %

Функции права	Очень важно	Важно, но во вторую очередь	Не важно	Затруднились ответить	Итого
Неминуемое наказание за преступление	88,2	6,7	0,5	4,6	100
Регулирование взаимоотношений граждан и государственных учреждений	60,9	29,4	2,0	7,7	100
Контроль за выполнением гражданами налоговых обязательств	50,4	36,7	5,5	7,4	100
Контроль за соблюдением родительских обязательств	69,2	24,3	2,8	3,7	100
Регулирование имущественных взаимоотношений граждан	45,1	42,6	4,0	8,3	100
Защита социальных прав пенсионеров, детей, инвалидов	91,7	5,9	0,3	2,1	100
Гарантия гражданских прав и свобод	81,3	13,9	1,0	3,8	100
Гарантия презумпции невиновности	75,0	13,0	1,3	10,7	100
Регулирование взаимоотношений работодателей и работников	73,4	20,6	1,5	4,5	100
Защита прав потребителя	71,2	22,8	2,5	3,5	100
Защита прав предпринимателя	46,6	37,5	7,0	8,9	100
Гарантия свободы совести и вероисповедания	46,9	38,0	8,1	7,0	100
Гарантия политических прав	47,1	37,0	7,1	8,8	100
Защита частной собственности	77,7	15,3	2,6	4,4	100
Контроль за исполнением законов	83,8	11,7	0,7	3,8	100

тех, кто игнорирует значимость функций права для общества.

Как уже подчеркивалось, большинство респондентов не связывают модель демократического правового государства с наличием или отсутствием в нем законов и в качестве критерия такого государства рассматривают всеобщее соблюдение законов.

Кроме того, отдавая дань значимости разных функций права для регулирования жизни общества, опрошенные далеко не всегда проявляют достаточно высокую правовую культуру, то есть не всегда могут адекватно соотнести иерархическую соподчиненность функций права.

Иерархическая классификация прав, сложившаяся в общественном мнении, свидетельствует о доминировании в массовом сознании социалистических критериев значимости функций права для российского общества (см. табл. 7).

Судя по данным табл. 7, граждане России первостепенное значение придают таким функциям закона, как уголовная, социально-защитная, контрольная (за исполнением законов) и гарантия гражданских прав и свобод. Иначе говоря, приоритет отводится *патронажным функциям права*. Между тем, в условиях демократического рынка на первом месте должны быть функции защиты частной собственности (без этого не существует самой рыночной системы) и регулирования имущественных взаимоотношений граждан.

Вторая по значимости группа функций права, выделенных опрошенными, – гарантия презумпции невиновности, регулирование взаимоотношений работодателей и работников, защита прав потребителей, защита частной собственности.

В эту группу, по «правилам» рынка, следует зачислить презумпцию невиновности, регулирование взаимоотношений граждан и государственных учреждений, контроль за выполнением гражданами налоговых обязательств. Подобные различия имеются и по иным функциям (см. табл. 7).

Факторный анализ выявил четыре группы функций права, которым граждане придают различную значимость.

В первую группу вошли четыре «равнозначные» для общественного мнения функции права (по степени убывания факторной нагрузки): гарантия политических прав, гарантия гражданских прав и свобод, гарантия свободы совести и вероисповедания, гарантия презумпции невиновности. Назовем условно эту группу ГАРАНТИЯ ОБЩЕГРАЖДАНСКИХ ПРАВ.

Таблица 7

Соотнесение реальной иерархии значимости функций права для общества в условиях рыночных отношений и их иерархии в общественном мнении населения России (ранги значимости)

Функции права	Ранги значимости	
	По оценкам опрошенных	По реальной рыночной иерархии
Неминуемое наказание за преступление	1	5
Регулирование взаимоотношений граждан и государственных учреждений	3	2
Контроль за выполнением гражданами налоговых обязательств	3	2
Контроль за соблюдением родительских обязательств	3	4
Регулирование имущественных взаимоотношений граждан	4	1
Защита социальных прав пенсионеров, детей, инвалидов	1	4
Гарантия гражданских прав и свобод	1	5
Гарантия презумпции невиновности	2	2
Регулирование взаимоотношений работодателей и работников	2	3
Защита прав потребителя	2	3
Защита прав предпринимателя	4	3
Гарантия свободы совести и вероисповедания	4	5
Гарантия политических прав	4	5
Защита частной собственности	2	1
Контроль за исполнением законов	1	5

Во вторую группу вошли пять функций права: защита прав потребителя, защита прав предпринимателя, защита частной собственности, регулирование взаимоотношений работодателей и работников, контроль за исполнением законов. Назовем условно эту группу **ГАРАНТИЯ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**.

В третью группу вошли четыре функции права: контроль за соблюдением родительских обязательств, регулирование имущественных взаимоотношений граждан, регулирование взаимоотношений граждан и государственных учреждений, контроль за выполнением гражданами налоговых обязательств.

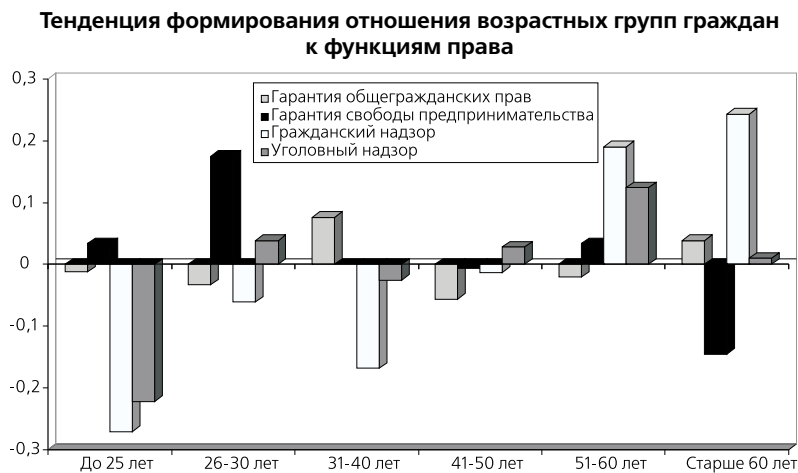
Назовем условно эту группу ГРАЖДАНСКИЙ НАДЗОР.

В четвертую группу вошла одна функция права – неминуемое наказание за преступление. Назовем ее условно УГОЛОВНЫЙ НАДЗОР.

На основании факторной *схемы 1* можно сделать заключение о негативном отношении молодого поколения к ГРАЖДАНСКОМУ НАДЗОРУ и УГОЛОВНОМУ НАДЗОРУ, а старшего – к ГАРАНТИИ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА. Зато молодое поколение положительно относится к ГАРАНТИИ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА, а старшее – к ГРАЖДАНСКОМУ НАДЗОРУ и УГОЛОВНОМУ НАДЗОРУ.

Из числа личных прав и свобод почти все опрошенные считают важным право на жизнь, на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, охрану личного достоинства, неприкосновенность частной жизни. В наименьшей степени озабочены граждане гарантией права определять свою национальную принадлежность, права на свободу вероисповедания и пользования родным языком. «В наименьшей степени», однако, это не означает, что численность тех, для кого важны гарантии этих прав, мала. Наоборот, учитывая тот факт, что среди россиян не менее 80% составляют русские и не менее 60% – православные, признание опрошенными важности права, связанного с элементами этнической идентичности, свидетельствует о наличии проблем в этой общественной среде.

Факторная схема 1



Из семи политических прав и свобод многие выделяют прежде всего два: право обращаться в государственные органы и свободу слова. Действительно, обращаясь за помощью в государственные органы люди зачастую сталкиваются с коррумпированностью чиновников, что же касается свободы слова, то в последнее время наблюдается бюрократическое засилье над СМИ, особенно в регионах. Население начинает опасаться и того, что во многих гражданских органах власти сейчас, как известно, работают бывшие сотрудники силовых структур. Это приводит к усилению административного стиля управления и затрудняет взаимоотношения с гражданами, обращающимися в такие учреждения.

Важным опрошенные считают соблюдение большинства экономических прав и свобод, за исключением гарантии заниматься предпринимательством и права на участие в решении трудовых споров. С одной стороны, это логично, поскольку многие являются наемными работниками и занятие бизнесом для них не актуально, но, с другой стороны, не означает, что потребность населения в гарантии данного права мала.

Понятна и слабая заинтересованность опрошенных в соблюдении гарантии личного участия в решении трудовых споров, ведь подобную функцию должны выполнять их представители – профсоюзы или иные объединения трудовых коллективов.

Очень высоки ожидания в отношении гарантии социальных и гражданских прав и свобод, кроме права на защиту в международных судебных органах.

Среди культурных прав высока заинтересованность большинства респондентов лишь в праве на образование (см. табл. 8).

По результатам *факторного анализа* права, соблюдение которых граждане считают важными, можно объединить в девять самостоятельных групп, имеющих для разных поколений различную значимость.

Первая группа включает: право на судебную защиту; право на получение квалифицированной юридической помощи; право на ознакомление с личными судебными материалами; право на охрану от злоупотреблений властью; гарантию принципа презумпции невиновности; ответственность органов власти и должностных лиц за нарушение прав и свобод граждан; право на охрану от преступлений; право на судебную защиту в международных судебных органах. Назовем эту группу условно **ОБЩЕГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА**.

Вторая группа включает (по степени убывания факторной нагрузки): право избирать и быть избранным; право на собрания (демонстрации, митинги); право участвовать в управлении делами государства; право обращаться в государственные органы; право на создание общественных объединений; свободу слова; право на получение и передачу информации. Назовем эту группу **ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРАВО**.

Третья группа включает: право на защиту от безработицы; право на свободу труда; право на равное вознаграждение за равный труд; право на свободный выбор профессии; право на участие в решении трудовых споров. Назовем эту группу **ТРУДОВОЕ ПРАВО**.

Четвертая группа включает: право определять свою национальную принадлежность; право на пользование родным языком; право на свободу вероисповедания. Назовем эту группу условно «**ЭТНИЧЕСКОЕ ПРАВО**».

Пятая группа включает 4 области права: на личную неприкосновенность, на неприкосновенность жилища, на неприкосновенность частной жизни, на охрану личного достоинства. Назовем эту группу **ЧАСТНОЕ ПРАВО**.

Шестая группа включает: право на социальное обеспечение по болезни (инвалидности, потере кормильца); право на медицинскую помощь; право на государственную защиту материнства и детства; право на жилище. Назовем эту группу **СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО**.

Седьмая группа включает: право иметь частную собственность и право заниматься предпринимательством. Назовем эту группу **ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО**.

Восьмая группа включает: право на доступ к культурным ценностям и свободу художественного и научного творчества. Назовем эту группу **КУЛЬТУРНОЕ ПРАВО**.

Девятый фактор состоит из одной области права – **ПРАВА НА ЖИЗНЬ**. Сохраним за ним это название.

Факторная схема 2 свидетельствует о том, что предпочтения молодого поколения отданы знанию **ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА** и **ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРАВА**, а старшего поколения – **ЭТНИЧЕСКОГО ПРАВА**, **ЧАСТНОГО ПРАВА** и **СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА**.

Судя по данным табл. 8, ценность прав и свобод в общественном мнении граждан России очень высока, однако условия удов-

Таблица 8

Мнение опрошенных о том, в какой степени важно, чтобы в России для каждого гражданина были гарантированы права и свободы, %

	Очень важно	Важно, но во вторую очередь	Не важно	Затруднились ответить	Итого
1. ЛИЧНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ:					
На жизнь	96,6	1,1	0,7	1,6	100
На охрану личного достоинства	77,4	18,9	1,5	2,2	100
На личную неприкосновенность	85,4	11,0	1,4	2,2	100
На тайну переписки и телефонных переговоров	54,6	33,3	9,1	3,0	100
На неприкосновенность жилища	89,4	8,8	0,5	1,3	100
На неприкосновенность частной жизни	76,5	18,2	2,2	3,1	100
На определение своей национальной принадлежности	37,4	33,3	25,3	3,9	100
На пользование родным языком	55,8	29,8	11,3	3,0	100
Передвижения по стране	65,9	26,3	5,8	2,1	100
Вероисповедания	47,2	33,2	16,0	3,6	100
2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ:					
Свобода слова	68,0	24,7	5,4	1,9	100
На получение и передачу информации	48,3	37,2	9,5	5,1	100
На создание общественных объединений	24,6	44,4	24,2	6,8	100
На собрания, демонстрации, митинги	28,7	42,2	24,7	4,3	100
На участие в управлении делами государства	39,7	35,8	17,4	7,0	100
На обращение в государственные органы	69,4	23,5	4,8	2,3	100
Избирать и быть избранным	57,0	28,9	10,8	3,4	100
3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ:					
На занятия предпринимательством	54,7	30,8	11,2	3,4	100
На частную собственность	76,1	18,1	3,8	2,0	100
На свободный выбор профессии	83,0	13,9	1,8	1,3	100
На защиту от безработицы	85,7	11,6	1,5	1,2	100

	Очень важно	Важно, но во вторую очередь	Не важно	Затруднились ответить	Итого
На участие в решении трудовых споров	65,3	28,8	3,0	2,9	100
На свободу труда	79,4	15,2	1,8	3,6	100
На равное вознаграждение за равный труд	82,9	12,1	2,8	2,1	100
4. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА:					
На отдых	84,4	14,0	0,7	0,9	100
На государственную защиту материнства и детства	90,9	7,2	0,5	1,5	100
На социальное обеспечение по болезни, инвалидности, потери кормильца	95,7	2,8	0,3	1,1	100
На жилище	94,8	3,8	0,5	0,9	100
На благоприятную окружающую среду	79,7	17,5	0,9	1,8	100
На медицинскую помощь	95,2	3,69	0,2	1,0	100
5. КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ:					
На образование	88,9	9,2	0,9	1,0	100
Свобода художественного и научного творчества	39,1	46,7	9,1	5,1	100
На доступ к культурным ценностям	41,3	43,9	9,2	5,6	100
6. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ:					
На ознакомление с личными судебными материалами	72,4	19,1	2,2	6,2	100
На судебную защиту	88,0	9,1	0,6	2,4	100
На получение квалифицированной юридической помощи	85,8	11,8	0,8	1,6	100
На охрану от преступлений	91,5	5,9	0,6	2,0	100
На охрану от злоупотреблений властью	87,5	9,3	0,8	2,4	100
Гарантия принципа презумпции невиновности	78,2	12,4	0,9	8,5	100
На судебную защиту в международных судебных органах	59,3	25,4	5,6	9,7	100
Ответственность органов власти и должностных лиц за нарушение прав и свобод граждан	85,2	10,6	0,8	3,4	100

летворения этих ожиданий, как указало большинство опрошенных, неблагоприятные (см. табл. 9).

Факторная схема 2

Тенденция формирования отношения возрастных групп граждан к функциям права

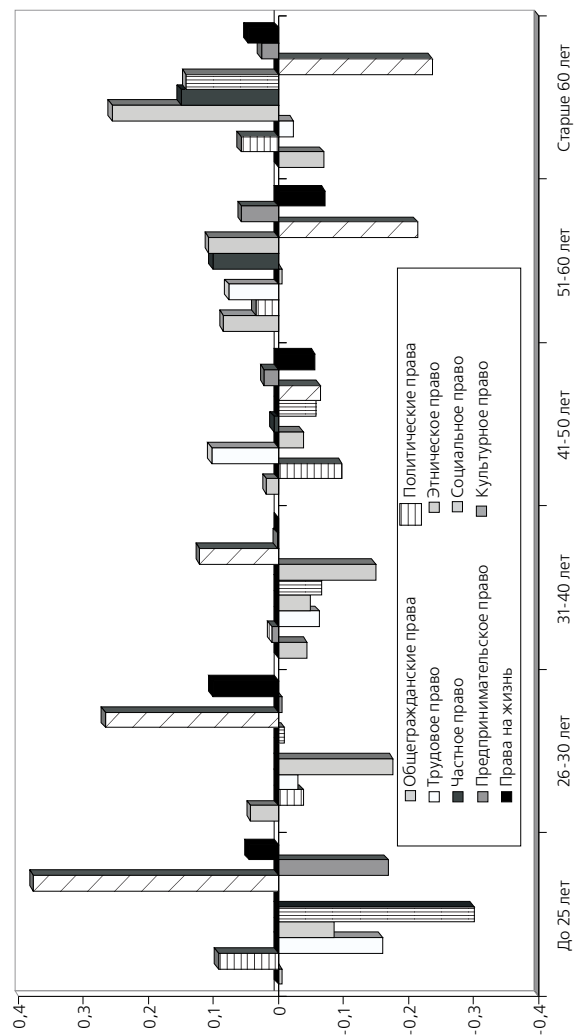


Таблица 9

Мнение опрошенных об изменении ситуации в правовой сфере России за прошедший год, %

	Изменилось в лучшую сторону	Изменилось в худшую сторону	Затруднились ответить	Итого
Соблюдение правовых норм гражданами	13,6	45,4	41,0	100
Соблюдение правовых норм государственными служащими	8,8	53,1	38,1	100
Работа судов	10,7	37,7	51,6	100
Работа адвокатуры	17,4	25,6	57,0	100
Борьба с криминалом	16,7	54,2	29,1	100
Борьба с коррупцией, взяточничеством	11,1	59,5	29,4	100
Практика административных наказаний граждан, штрафов	16,5	31,9	51,6	100
Внимание правоохранительных органов к жалобам граждан	9,7	52,3	38,0	100
Соблюдение конституционных прав и свобод граждан	10,4	41,9	47,7	100

Большинство опрошенных считают, что за последний год в России изменились в худшую сторону борьба с коррупцией и взяточничеством, борьба с криминалом, соблюдение правовых норм государственными служащими, внимание правоохранительных органов к жалобам граждан.

Многие респонденты указали на ухудшение соблюдения конституционных прав и свобод граждан, правовых норм самими гражданами.

Наименьшей критике опрошенные подвергли работу адвокатуры, судов и практику административных наказаний граждан.

По данным табл. 9 вывод однозначен: *нет ни одной правовой ситуации, предложенной для оценки, по которой доля оценивших ее изменение положительно была бы выше доли указавших на ухудшение ситуации.*

Показатели улучшения ситуации невысоки во всех территориально-экономических районах России (см. табл. 10). Некоторые положительные изменения имеют место только в борьбе с криминалом в Москве, в Северном и Поволжском регионах; в работе адвокатуры – в Северном и Поволжском регионах; в работе адвокатуры – в Северном, Северо-Кавказском, Поволжском и

Восточно-Сибирском регионах; в практике административных наказаний – в Восточно-Сибирском, Дальневосточном, Северном регионах.

Зато доля тех, кто указал на ухудшение ситуации (см. табл. 11), практически повсюду очень велика. Так, серьезно ухудшилась ситуация с соблюдением правовых норм гражданами в Центральном Черноземье, на Северном Кавказе, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке; с соблюдением правовых норм государственными служащими – на Северном Кавказе, в Центральном Черноземье, в Волго-Вятском районе, в Восточной Сибири, в Санкт-Петербурге; ухудшилась работа судов – в Центральном Черноземье и на Северном Кавказе; борьба с криминалом – в Северо-Западном, Центрально-Черноземном, Северо-Кавказском районах и на Дальнем Востоке; борьба с коррупцией – в Санкт-Петербурге, на Северо-Западе, в Волго-Вятском, Центрально-Черноземном, Северо-Кавказском, Уральском, Восточно-Сибирском районах и на Дальнем Востоке; практика административных наказаний – в Санкт-Петербурге, Центральном Черноземье, на Северном Кавказе, Урале; снизилось внимание правоохранительных органов к жалобам граждан – в Санкт-Петербурге, Центральном Черноземье, на Северном Кавказе, в Восточной Сибири; ухудшилась ситуация с соблюдением конституционных прав граждан – в Санкт-Петербурге, Центральном Черноземье, на Северном Кавказе.

Чтобы сравнить ситуацию в правовой сфере в разных территориально-экономических районах России за прошедший год, построим *индекс изменения правовой ситуации*.

Значения индекса (рис. 6) свидетельствуют, что за прошедший год в правовой сфере во всех регионах России произошли негативные изменения. И хотя это только субъективное восприятие респондентов, с точки зрения построения правового государства такой результат не может не настораживать.

Судя по значениям индексов (рис. 6), опрошенные хуже всего оценивают изменения ситуации в «правовом поле» Санкт-Петербурга, Северо-Западного, Волго-Вятского, Центрального, Дальневосточного регионов. А в Центральном Черноземье ситуация «катастрофическая».

Значение *индекса изменения правовой ситуации* для мегаполисов (Москва и Санкт-Петербург) равно « $-0,60$ », для областных центров – « $-0,54$ », для районных центров –

Таблица 10
Доля жителей территориально-экономических районов, считающих, что ситуация в правовой сфере в стране за последний год улучшилась, %

ПРАВОВАЯ СФЕРА	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный	
Соблюдение правовых норм гражданами	12,6	10,6	15,5	19,4	5,7	14,0	8,0	17,4	15,9	16,8	13,5	12,2	5,9	
Соблюдение правовых норм государственными служащими	3,4	10,6	3,4	20,8	4,8	7,0	5,0	9,7	16,6	10,0	7,9	12,2	3,5	
Работа судов	7,6	7,6	12,1	22,2	4,8	9,6	4,0	14,0	14,5	12,4	8,4	13,3	8,2	
Работа адвокатуры	10,1	21,2	6,9	23,6	14,3	11,0	16,0	23,7	30,3	19,2	12,9	21,4	14,1	
Борьба с криминалом	21,8	15,2	6,9	36,1	12,4	14,7	11,0	20,3	17,9	15,2	19,1	18,4	5,9	
Борьба с коррупцией, взяточничеством	17,6	1,5	5,2	16,7	5,7	11,4	5,0	16,4	10,3	12,4	12,9	10,2	3,5	
Практика административных наказаний граждан, штрафов	9,2	13,6	12,1	26,4	16,2	12,1	15,0	17,4	23,4	14,4	15,2	28,6	20,0	
Внимание правоохранительных органов к жалобам граждан	5,9	1,5	10,3	22,2	5,7	4,4	7,0	11,6	18,6	8,0	12,4	13,3	10,6	
Соблюдение конституционных прав и свобод граждан	2,5	4,5	6,9	12,5	4,8	9,2	4,0	13,5	23,4	12,0	12,4	13,3	3,5	

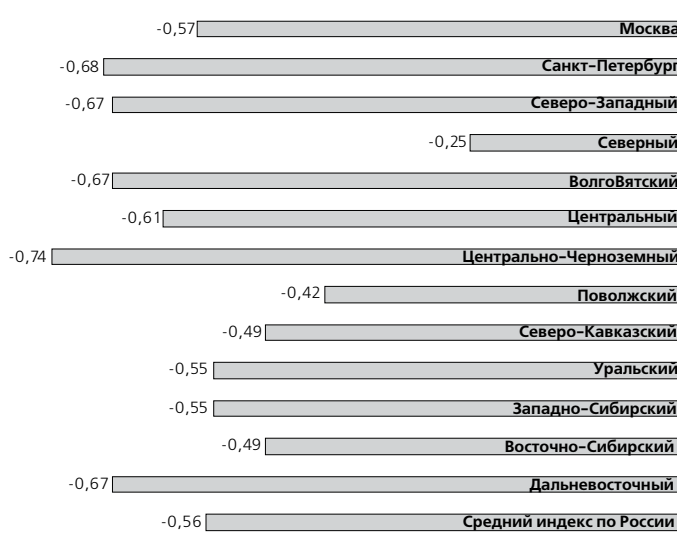
Таблица 11

Доля жителей территориально-экономических районов, считающих, что ситуация в правовой сфере в стране за последний год ухудшилась, %

ПРАВОВАЯ СФЕРА	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ												
	Москва	Санкт-Петербург	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Соблюдение правовых норм гражданами	42,0	57,6	44,8	36,1	40,0	37,5	61,0	42,5	57,9	43,6	40,4	51,0	57,6
Соблюдение правовых норм государственными служащими	46,2	56,1	50,0	44,4	60,0	48,2	65,0	47,3	66,2	56,4	44,9	60,2	52,9
Работа судов	30,3	39,4	34,5	25,0	27,6	40,1	52,0	28,5	57,2	37,6	37,1	36,7	40,0
Работа адвокатуры	15,1	22,7	32,8	19,4	19,0	31,6	31,0	22,7	35,2	25,2	28,1	21,4	17,6
Борьба с криминалом	45,4	56,1	60,3	37,5	54,3	53,3	69,0	45,9	60,7	57,2	51,1	58,2	63,5
Борьба с коррупцией, взяточничеством	48,7	66,7	60,3	50,0	60,0	55,1	71,0	53,6	69,0	62,4	57,3	63,3	67,1
Практика административных наказаний граждан, штрафов	25,2	48,5	32,8	29,2	19,0	27,2	40,0	29,5	43,4	40,4	34,3	28,6	10,6
Внимание правоохранительных органов к жалобам граждан	42,9	57,6	48,3	45,8	46,7	54,8	64,0	44,4	62,8	52,4	53,9	62,2	40,0
Соблюдение конституционных прав и свобод граждан	34,5	54,5	41,4	45,8	44,8	36,8	59,0	37,7	51,0	38,8	44,4	38,8	35,3

Рисунок 6

Значения «индекса изменения правовой ситуации» в регионах России, за прошедший год²



«-0,65», для сельских поселений – «-0,52». Ситуация в правовой сфере, согласно значениям индексов, складывается хуже всего в районных городах (о мегаполисах в целом говорить некорректно, так как основной отрицательный показатель у Санкт-Петербурга).

Неблагоприятная правовая ситуация в стране накладывает свой отпечаток на формирование правовой культуры населения и на его установки в отношении права. Эти установки у большинства сегодня обусловлены принципом: *если представители вла-*

² Индекс изменяет свое значение от «+1» (во всех сферах произошли только положительные изменения), до «-1» (во всех сферах произошли только отрицательные изменения).

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n a_i - \sum_{i=1}^n b_i}{\sum_{i=1}^n a_i + \sum_{i=1}^n b_i}$$

где: a_n — доля положительно оценивших изменения в соответствующих правовых сферах;

b_n — доля отрицательно оценивших изменения в соответствующих правовых сферах;

n — число оцениваемых правовых сфер ($n=9$).

сти будут соблюдать законы, то этому примеру последуют и граждане. Такая ситуация парадоксальна для правового государства, но реальна для сегодняшней России (см. перечень 4).

Перечень 4

Мнение опрошенных о том, как надо относиться к закону, %

- 50,2 – Законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти
- 23,1 – Всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует современным реалиям
- 17,7 – Не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет - главное, чтобы эти поступки были справедливыми
- 3,8 – Закон можно соблюдать лишь тогда, когда он не мешает реализовать личные интересы
- 5,2 – Затруднились занять однозначную позицию

Тех, кто ориентирован на поступки по принципу «справедливости», правомерно считать склонными к соблюдению закона (при этом принимается гипотеза о том, что закон «справедлив»).

Доля тех, кто склонен соблюдать все законы, относительно велика.

Таблица 12

Мнение представителей различных возрастных групп опрошенных о том, как надо относиться к закону, %

КАК НАДО ОТНОСИТЬСЯ К ЗАКОНУ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует современным реалиям	18,2	17,9	25,6	20,6	19,5	32,0
Законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти	48,3	45,9	47,6	55,0	55,2	46,8
Не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет - главное, чтобы эти поступки были справедливыми	21,1	23,5	17,7	17,4	16,9	13,6
Закон можно соблюдать лишь тогда, когда он не мешает реализовать личные интересы	4,3	4,1	3,4	4,5	3,4	3,3
Затруднились занять однозначную позицию	8,1	8,7	5,8	2,5	5,0	4,2

Если отвлечься от нюансов и суммировать всех, кто склонен к соблюдению закона, то получится благоприятный показатель – 91% опрошенных. Это солидная социальная база для построения правового государства, и *проблема не в том, что граждане не хотят соблюдать законы, а в том, что те, кто призван действовать от имени власти в соответствии с законами и формировать благоприятное правовое поле, создают негативную правовую ситуацию*, вызывая тем самым скепсис у граждан в отношении целесообразности соблюдения законов.

Старшее поколение более склонно «безоговорочно» соблюдать законы, по сравнению с молодым (см. табл. 12). В зависимости от поведения представителей органов власти ставят личное соблюдение законов прежде всего граждане, имеющие среднее образование (см. табл. 13). Из тех, кто считает себя «законопослушным», 93% мотивируют свою позицию тем, что *строгое*

Таблица 13

Мнение опрошенных, имеющих разный уровень образования, о том, как надо относиться к закону, %

КАК НАДО ОТНОСИТЬСЯ К ЗАКОНУ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует современным реалиям	29,1	20,4	19,8	25,5	25,5	36,4
Законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти	43,4	51,2	54,2	47,4	48,2	40,9
Не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет - главное, чтобы эти поступки были справедливыми	16,5	16,8	18,1	19,7	17,8	18,2
Закон можно соблюдать лишь тогда, когда он не мешает реализовать личные интересы	4,4	4,6	3,5	3,6	3,4	4,5
Затруднились занять однозначную позицию	6,6	7,0	4,4	3,6	5,1	0,0

соблюдение закона есть основа стабильности общества. Из тех, кто личное соблюдение законов ставят в зависимость от соблюдения законов представителями органов власти, 83,4% мотивируют свою позицию тем, что, если сами представители органов власти законы не соблюдают, то для общества право теряет смысл.

Из тех, кто считает, что поступки надо соотносить не с законом, а с тем, справедлив он, или нет, 76,2% мотивируют свою позицию тем, что *справедливость выше закона.*

Из тех, кто не склонен соблюдать закон в том случае, если он мешает реализовать личные интересы, 55,2% мотивируют свою позицию тем, что *личный интерес для человека важнее, чем законы общества.*

Многие из тех, кто не намерен соблюдать законы, мотивируют свои установки тем, что *закон может быть несправедливым.*

На основании данных опроса можно построить первую сегментацию граждан России по характеру восприятия ими своих гражданско-правовых обязанностей (см. рис. 7).

Под *законопослушными* понимаются те, кто склонен соблюдать закон в любых условиях, независимо от того, справедлив он или нет.

Конвенционалисты - это те, кто личное соблюдение закона ставит в зависимость от его соблюдения представителями государственных органов власти.

Моралисты - это те, кто при следовании закону соотносит свое поведение с принципом «справедливости».

Эгоисты – это те, кто личные интересы ставит выше закона.

Рисунок 7

Сегментация граждан России по характеру восприятия ими своих правовых обязанностей, %

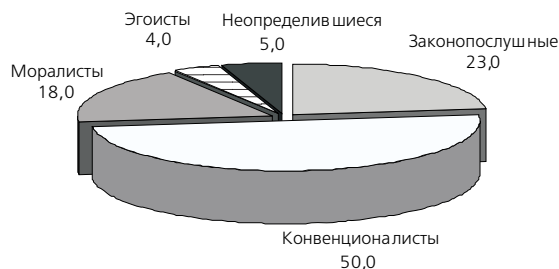


Рисунок 8

Сегментация граждан в возрасте до 25 лет по характеру восприятия ими своих правовых обязательств, %

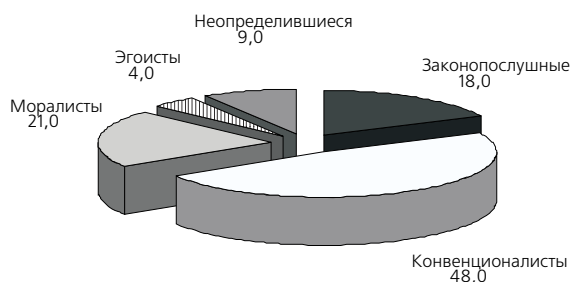
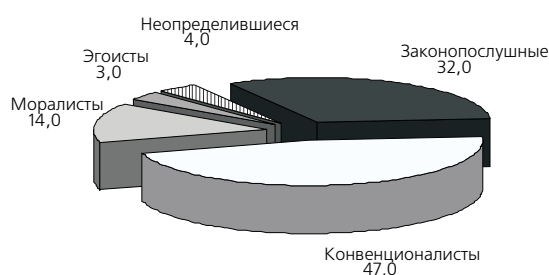


Рисунок 9

Сегментация граждан в возрасте старше 60 лет по характеру восприятия ими своих правовых обязательств, %



Сравним сегментацию по характеру восприятия гражданско-правовых обязательств у самого молодого и у старшего поколений (см. рис. 8 и 9).

Сегментация жителей разных поселений отображена в табл. 14.

Для первичной оценки места права в структуре функциональных ценностей личности, опрошенным было предложено 11 ситуаций выбора, среди которых они могли отметить не более трех. Согласно полученным по результатам опроса модальным значениям, *право в предпочтениях российских граждан занимает третье место, после совести и интересов семьи* (см. перечень 5). Это хороший показатель, хотя, по логике классического рынка, в гражданских отношениях закон должен первенствовать.

Таблица 14

Мнение жителей разных поселений о том, как надо относиться к закону, %

КАК НАДО ОТНОСИТЬСЯ К ЗАКОНУ	ПОСЕЛЕНИЯ			
	Мега- полисы	Област- ной центр	Краевой центр	Сельский населен- ный пункт
Всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует сегодняшним реалиям	21,8	24,3	21,3	23,6
Законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти	52,7	48,7	50,6	50,9
Не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет - главное, чтобы эти поступки были справедливыми	16,5	18,0	20,0	15,5
Закон можно соблюдать лишь тогда, когда он не мешает реализовать мои личные интересы	2,7	5,1	2,5	3,7
Затруднились занять однозначную позицию	6,4	3,9	5,6	6,3

Таблица 15

**Иерархия ценностей
у представителей различных возрастных групп граждан России
(ранги предпочтений: 1 – наиболее предпочитаемая...и т.д.)**

ЦЕННОСТИ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Стар- ше 60
Деньги	3	3	4	3	5	8
Личный интерес	5	7	6	6	6	5
Мораль	6	5	5	5	4	4
Закон	4	4	3	4	3	2
Совесть	1	1	2	1	1	1
Интересы общества	9	8	7	8	8	6
Семья	2	2	1	2	2	3
Интересы человечества	7	6	6	7	7	7
Личная свобода	8	9	8	9	9	9

Что важнее всего для опрошенных, %

- 58,1 – Всегда поступать только так, как велит совесть.
- 47,9 – Интересы семьи, выше которых не может быть ничего.
- 30,7 – Всегда и везде соблюдать нормы закона.
- 26,0 – Заработать деньги любым способом.
- 23,2 – Всегда и везде соблюдать принципы морали и народных (религиозных) традиций.
- 13,0 – Заботиться только о своих личных интересах.
- 10,4 – Интересы всего человечества, так как нельзя замыкаться в рамках одного государства.
- 5,7 – Интересы общества, которые всегда должны быть выше личных интересов.
- 3,0 – Свобода от любых законов или норм морали, чтобы быть самому себе хозяином.

Для наглядности иерархии ценностей отобразим их графически (см. рис. 10).

Рисунок 10

Иерархия ценностных предпочтений граждан России



Соблюдение закона находится на третьем месте в предпочтениях и у мужчин, и у женщин.

Иерархия системы ценностей для жителей разных поселений выстраивается следующим образом (см. табл. 16).

Совесть и семья – главные ценности жителей всех поселений. В Мегалополисах на третьем месте мораль, на четвертом - закон.

Судя по данным в табл. 16, у разных поколений в иерархии ценностей доминируют совесть и семья.

Таблица 16

**Что важнее всего сегодня для жителей разных поселений
(ранги предпочтений: 1 – прежде всего...и т.д.)**

ЦЕННОСТИ	ПОСЕЛЕНИЯ			
	Мегаполи- сы	Областные центры	Краевые центры	Сельские населен- ные пункты
Деньги	5	5	4	4
Личные интересы	7	6	6	6
Мораль	3	4	5	5
Закон	4	3	3	3
Совесть	1	1	1	1
Интересы общества	8	8	8	8
Семья	2	2	2	2
Интересы человечества	6	7	7	7
Личная свобода	9	9	9	9

Первые три ценности:

- у молодежи в возрасте до 30 лет: *совесть, семья, деньги;*
- у поколения 31-40 лет: *семья, совесть, закон.*
- у поколения 41-50 лет: *совесть, семья, закон.*
- у поколения 51-60 лет: *совесть, семья, закон.*
- у поколения старше 60 лет: *совесть, закон, семья.*

Рассмотрим подробнее роль права в ценностных предпочтениях личности.

2. Установки на соблюдение закона

Имеется по крайней мере пять «модификаций» соблюдения закона (см. перечень 1).

Перечень 1

Мнение опрошенных о том, какую роль играет право в жизни граждан России, %

- 67,1 – Законы стараются соблюдать, хотя не со всеми из них знакомы.
- 12,4 – Законы стараются соблюдать, если они не сильно задевают личные интересы.
- 10,4 – Право – это основная опора личного поведения в обществе.
- 6,5 – Законы соблюдают лишь по необходимости.
- 1,5 – Законы писаны не для них.
- 1,1 – Затруднились ответить.

Правовое поведение граждан России можно свести к следующим пяти видам (см. рис. 1).

Структура правового поведения мужчин и женщин отличается значительно. Женщины в целом более законопослушны, чем мужчины (см. рис. 2 и 3).

Рисунок 1

Типология граждан России по видам правового поведения, %

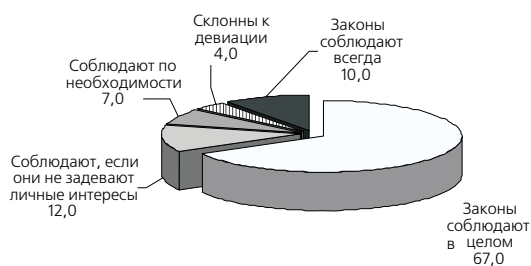


Рисунок 2

Типология мужчин по видам правового поведения, %

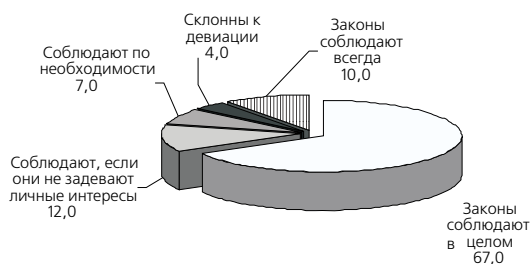
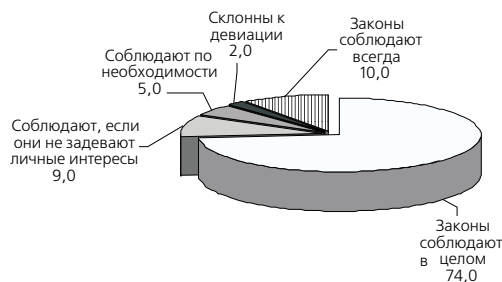


Рисунок 3

Типология женщин по видам правового поведения, %



Среди представителей молодого поколения больше тех, кто соотносит соблюдение закона со своими личными интересами, а среди старшего поколения - тех, кто старается соблюдать закон при всех обстоятельствах (см. табл. 1).

Таблица 1

Какую роль играет право в жизни представителей различных возрастных групп, %

КАКУЮ РОЛЬ ИГРАЕТ ПРАВО В ЖИЗНИ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Право – это основная опора личного поведения в обществе	10,5	6,6	10,4	6,7	10,7	16,2
Законы стараются соблюдать, хотя не со всеми из них знакомы	62,7	65,3	65,9	70,1	69,0	67,1
Законы стараются соблюдать, если они не сильно задевают личные интересы	17,2	15,3	12,5	13,2	10,7	8,4
Законы соблюдают лишь по необходимости	5,7	9,7	9,8	5,5	5,0	4,5
Законы писаны не для них	0,5	0,5	0,3	2,2	2,7	2,2
Затруднились ответить	3,4	2,7	1,1	2,3	1,9	1,6

Уровень образования влияет на правовое поведение лишь в том плане, что среди людей с низким уровнем больше склонных к девиации. Это не прямая, а скорее обратная связь, а именно – лица, склонные к девиации, как правило, имеют более низкий уровень образования, чем те, кто не склонен к девиантному поведению. Не относится этот вывод к имеющим ученую степень, правовое поведение которых в высокой степени индивидуально (см. табл. 2). Среди них наиболее высока доля тех, кто старается соблюдать закон, хотя с ним мало знакомы, а также тех, кто затрудняется определить свое правовое поведение.

По поводу *знания* прав общественное мнение разделено на две большие части – на «оптимистов» и «скептиков»; к ним примыкает небольшая группа «нигилистов» (см. перечень 2).

Перечень 2

Мнение опрошенных о пользе права, %

- 47,6 - Знание прав и норм закона в нашей стране мало что дает человеку
- 47,3 - Знание прав и норм закона помогает правильно поступать в жизни
- 5,1 - Закону не следует доверять никогда и нигде

Таблица 2

Какую роль играет право в жизни граждан, имеющих разный уровень образования, %

КАКУЮ РОЛЬ ИГРАЕТ ПРАВО В ЖИЗНИ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Право – это основная опора личного поведения в обществе	9,3	9,5	11,0	5,8	12,1	4,5
Законы стараются соблюдать, хотя не со всеми из них знакомы	69,2	66,5	67,4	67,9	66,0	72,7
Законы стараются соблюдать, если они не сильно задевают личные интересы	7,7	14,0	11,8	16,1	12,8	13,6
Законы соблюдают лишь по необходимости	5,5	5,5	7,3	7,3	6,7	0,0
Законы писаны не для них	3,8	2,7	1,2	0,7	0,6	0,0
Затрудились ответить	4,5	1,8	1,3	2,2	1,8	9,2

Таблица 3

Мнение представителей различных возрастных групп о том, что дает знание законов, %

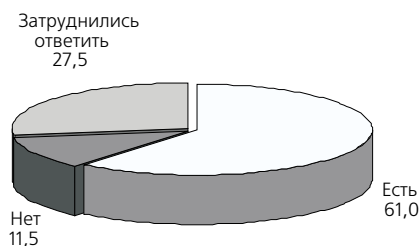
ЧТО ДАЕТ ЗНАНИЕ ЗАКОНОВ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Знание прав и норм закона помогает правильно поступать в жизни	56,5	43,9	48,8	42,0	43,3	51,3
Знание прав и норм закона в нашей стране мало что дает человеку	39,2	53,1	46,0	52,0	49,8	44,6
Законам не следует доверять никогда и нигде	4,3	3,0	5,2	6,0	6,9	4,1

Подобное распределение мнений характерно для всех возрастных групп граждан (см. табл. 3).

Несмотря на имеющийся место скепсис, большинство граждан ощущает потребность в знании законов (см. рис. 4).

Рисунок 4

Мнение опрошенных о том, есть ли у них потребность в знании законов, %



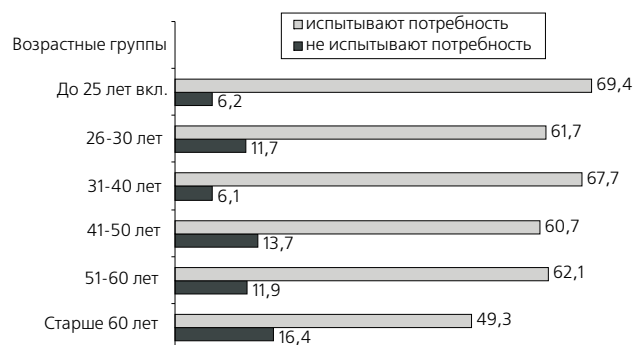
Потребность в знании законов высказали **61,1%** мужчин и **60,9%** женщин.

Доля имеющих потребность в правовых знаниях выше среди молодежи и среднего поколения, а также среди опрошенных с высшим образованием (см. рис. 5 и 6).

По массовости интереса, проявленного со стороны опрошенных, можно выделить три группы законов, знание которых желательно. Наибольшую потребность респонденты ощущают в знании *гражданского права, трудового права, жилищного права и закона о социальной защите населения*. Далее следуют знание пенсионного и налогового законодательства; знание уголовного законодательства и семейного права (см. рис. 7).

Рисунок 5

Доля представителей различных возрастных групп, испытывающих и не испытывающих потребность в знании законов, %³



³ Дополнение соответствующих пар значений показателей при столбцах до 100% составляют опрошенные, затруднившиеся ответить.

Рисунок 6

Доля опрошенных с разным уровнем образования, испытывающих и не испытывающих потребность в знании законов, %

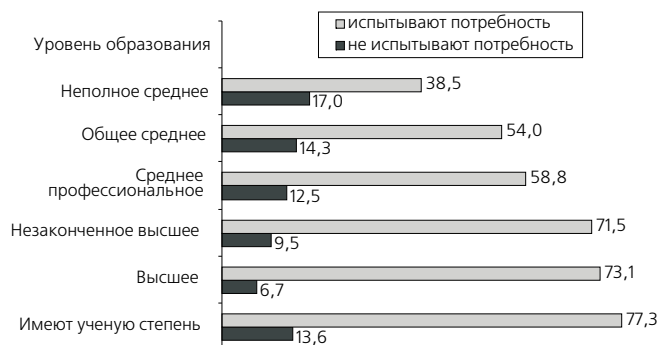


Рисунок 7

Доля опрошенных, испытывающих потребность в знании тех или иных законов, %



У молодежи выше потребность, чем у старшего поколения, в знании налогового законодательства. Это хороший признак становления правового рыночного государства.

У старшего поколения выше потребность в знании земельного права, что, по-видимому, можно объяснить тем, что у многих лиц этого возраста есть земельные участки. Естественно, у старшего поколения велика потребность в знании пенсионного зако-

нодательства. В целом же *потребность молодежи в знании большинства законов выше, чем у старшего поколения* (см. табл. 4).

Велика потребность в знании налогового законодательства у работающих на совместных с иностранными фирмами предприятиях, на частных предприятиях и занимающихся индивидуальным или семейным бизнесом.

Интерес к семейному праву относительно высок у разведенных (27%); среди семейных 20,5%, вдовцов (вдов) – 21,7%, не семейных – 21,3%.

Серьезные различия в потребности знания законов у опрошенных обусловлены разным профессиональным статусом (см. табл. 5). В знании налогового законодательства нуждаются большинство руководителей предприятий (учреждений), трудового права – руководители среднего звена и руководители пред-

Таблица 4

Потребность возрастных групп в знании законов, %

ЧТО ХОТЯТ ЗНАТЬ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Налоговое законодательство	42,1	49,6	47,7	35,2	29,6	15,3
Уголовное законодательство	37,9	31,4	32,0	27,0	23,5	19,2
Гражданское право	71,0	72,7	66,7	67,2	65,4	58,8
Земельное право	8,3	12,4	16,7	17,2	28,4	30,5
Трудовое право	65,5	71,1	62,6	67,6	60,5	36,2
Экономическое (хозяйственное) право	15,2	15,7	11,3	11,1	4,9	5,1
Закон о социальной защите населения	39,3	39,7	48,6	46,7	58,0	65,0
Жилищное право	48,3	47,1	52,3	59,0	64,2	58,8
Административное право	9,7	13,2	14,9	8,2	13,0	2,8
Конституция России	26,2	18,2	20,7	19,3	17,9	15,8
Финансовое (банковское) право	17,2	10,7	8,1	5,7	1,9	5,1
Пенсионное законодательство	11,7	13,2	19,4	38,1	59,9	71,8
Экологическое право	5,5	4,1	3,6	5,7	7,4	9,0
Семейное право	22,8	24,0	24,3	20,9	20,4	17,5
Закон о коррупции	4,1	1,7	2,7	2,5	5,6	6,8
Закон о малых предприятиях	10,3	10,7	8,1	6,6	3,1	2,3
Закон о банкротстве	2,1	0,8	1,4	2,5	0,6	0,0

Таблица 5

Потребность опрошенных, имеющих разный профессиональный статус в знании законов, %

ОТРАСЛИ ПРАВА	ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СТАТУС		
	Работник, служащий	Руководитель среднего звена	Руководитель предприятия, учреждения
Налоговое законодательство	26,0	33,6	54,0
Уголовное законодательство	22,6	30,0	31,7
Гражданское право	62,6	70,8	57,9
Земельное право	21,9	20,4	12,7
Трудовое право	41,5	68,4	64,3
Экономическое (хозяйственное) право	9,1	8,5	11,9
Закон о социальной защите населения	62,6	48,3	39,7
Жилищное право	60,0	57,5	50,8
Административное право	7,2	9,8	16,7
Конституция России	16,2	20,7	19,8
Финансовое (банковское) право	7,2	5,4	8,7
Пенсионное законодательство	58,5	31,0	30,2
Экологическое право	9,8	4,7	4,8
Семейное право	18,1	25,0	16,7
Закон о коррупции	6,8	3,2	1,6
Закон о малых предприятиях	3,4	5,1	10,3
Закон о банкротстве	1,1	0,9	0,0

приятий, закона о социальной защите, пенсионного законодательства – работники предприятий и учреждений.

Весьма серьезные различия наблюдаются у опрошенных, принадлежащих к различным социальным группам (см. табл. 6). Очень высок интерес к налоговому законодательству у предпринимателей, к уголовному законодательству – у сотрудников МВД, к земельному праву – у жителей сел, городских пенсионеров.

Знание законов, по мнению опрошенных, необходимо для защиты гражданских прав, однако многие видят в этом и иную пользу (см. перечень 3). Менее 8% опрошенных считают, что знание закона им ничего не даст.

Таблица 6

Потребность социальных групп в знании законов, %

ОТРАСЛИ ПРАВА	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ										
	Рабочие пред- приятия, строек	ИТР предприя- тий, строек	Уманитарная и творческая интеллигенция	Работники гос- торговли, быто- вых услуг, тран- спорта, связи	Служащие	Предпринима- тели	Жители сел	Военнослужа- щие, сотрудни- ки МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные
Налоговое законодательство	32,1	46,0	34,1	39,5	45,8	89,4	34,7	32,7	19,4	40,0	45,7
Уголовное законодательство	33,2	26,0	20,7	23,7	25,0	27,7	28,0	57,7	17,8	40,0	34,8
Гражданское право	69,5	62,0	74,4	71,1	68,1	51,1	64,8	63,5	63,3	72,5	71,7
Земельное право	21,1	8,0	13,4	18,4	12,5	6,4	29,2	7,7	26,7	5,0	4,3
Трудовое право	74,2	70,0	67,1	72,4	73,6	44,7	59,3	53,8	35,6	67,5	60,9
Экономическое (хозяйственное) право	6,8	14,0	6,1	15,8	16,7	29,8	8,1	9,6	3,9	22,5	15,2
Закон о социальной защите населения	43,7	52,0	53,7	43,4	58,3	25,5	50,0	23,1	71,7	25,0	58,7
Жилищное право	65,3	60,0	48,8	59,2	47,2	19,1	50,0	67,3	66,1	47,5	47,8
Административное право	7,4	22,0	13,4	6,6	9,7	17,0	9,3	30,8	4,4	5,0	10,9
Конституция России	16,3	14,0	31,7	18,4	13,9	19,1	19,1	25,0	17,8	35,0	19,6
Финансовое (банковское) право	3,7	6,0	3,7	6,6	9,7	38,3	5,5	7,7	3,9	30,0	6,5
Пенсионное законодательство	26,3	34,0	37,8	31,6	26,4	8,5	37,3	28,8	70,6	10,0	30,4
Экологическое право	4,2	0,0	3,7	2,6	9,7	6,4	5,5	0,0	10,6	7,5	10,9
Семейное право	20,5	14,0	25,6	18,4	30,6	8,5	28,8	13,5	18,9	20,0	15,2
Закон о коррупции	2,6	2,0	2,4	1,3	0,0	2,1	3,4	9,6	7,8	2,5	6,5
Закон о малых предприятиях	3,7	8,0	3,7	11,8	8,3	40,4	5,5	0,0	1,7	5,0	10,9
Закон о банкротстве	0,5	4,0	0,0	0,0	0,0	8,5	1,3	0,0	0,6	5,0	2,2

Перечень 3

Мнение опрошенных о том, что может им дать знание законов, %

- 63,9 – Позволит защитить личные гражданские права во всех ситуациях
- 36,7 – Поможет легко регулировать взаимоотношения с органами власти
- 31,6 – Поможет справедливо решать спорные вопросы с другими гражданами
- 30,8 – Поможет контролировать правильность оформления имущественных документов
- 27,6 – Поможет избегать противозаконных действий
- 20,2 – Поможет избегать рискованных поступков
- 7,8 – Ничего не даст

Судя по приведенным данным, большая часть граждан усматривает инструментальную функцию закона в регулировании следующих взаимоотношений: *граждане ↔ государство, граждане ↔ граждане, граждане ↔ девиантные группы, граждане ↔ имущественные отношения.*

Роль закона в регулировании взаимоотношений граждан и государства, граждан и граждан, очень актуальна для молодого и среднего поколений (см. табл. 7).

Таблица 7

Мнение представителей различных возрастных групп о том, что им может дать знание законов, %

ЧТО ДАСТ ЗНАНИЕ ЗАКОНОВ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Поможет легко регулировать взаимоотношения с органами власти	44,5	43,9	40,2	36,3	32,6	28,4
Поможет справедливо решать спорные вопросы с другими гражданами	34,9	34,2	31,4	32,8	27,6	29,8
Позволит защитить свои гражданские права во всех ситуациях	65,1	63,3	68,0	64,9	65,5	57,7
Поможет избегать рискованных поступков	23,4	21,4	21,6	21,4	19,9	15,0
Поможет избегать противозаконных действий	29,7	31,6	29,0	27,1	28,4	23,1
Поможет контролировать правильность оформления имущественных документов	31,6	30,1	30,2	30,8	32,6	29,8
Ничего	3,3	4,6	5,5	7,7	10,0	12,8

3. Правовое поведение

Правовую культуру, равно как и всякую иную, принято структурировать следующим образом: *знание установки поведение*.

Это иерархическое, а посему взаимосвязанное соотношение. В основе поведения лежат установки, в основе установок – знания. В нашем случае рассматривается компетентное в правовом отношении поведение, без учета субъективных интересов, которые могут серьезно корректировать правовое поведение, независимо от правовых знаний и установок (например, и грамотный юрист может поддасться соблазну принять взятку за фальсификацию дела). В теоретической модели присутствует гипотеза, согласно которой высокие правовые знания способствуют формированию компетентных в правовом отношении установок и грамотного в правовом отношении поведения.

Рассмотрим подробно интерес граждан к правовой информации и характер их приобщения к этой информации. Согласно данным опроса, ежегодно с правовой информацией знакомится примерно треть (33,3%) российских граждан, однако частота этого знакомства различна (см. перечень 1).

Перечень 1

Когда последний раз приходилось порошенным знакомиться с текстом какого-либо закона, %

- 29,2 - Не приходилось лично читать тексты законов
- 23,9 - Давно, точно не помнят
- 18,2 - В течение последнего года
- 8,7 - В течение последнего месяца
- 6,4 - В течение последней недели (к моменту опроса)
- 13,6 - Затруднились ответить

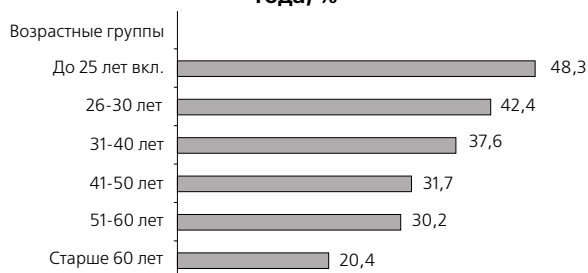
Судя по рис. 1, с законами чаще знакомится молодое поколение.

По программе учебного курса с законами часто знакомятся студенты, сотрудники МВД и военные (для последних это актуально в связи с реформой армии, предстоящим досрочным увольнением в запас), предприниматели, служащие, гуманитарная интеллигенция - часто по роду деятельности, то есть лица, включенные в активную общественную жизнь (см. табл. 1).

С текстами каких законов население знакомится чаще всего? Судя по той информации, которую опрошенные смогли вспом-

Рисунок 1

Доля представителей различных возрастных групп опрошенных, знаковавшихся с текстом какаго-либо закона в течение прошедшего года, %



нить, знаковались они, прежде всего, с трудовым правом, жилищным правом, налоговым законодательством, пенсионным законодательством, гражданским правом, законом о социальной защите населения, уголовным законодательством, семейным правом, Конституцией России, земельным правом, законом об образовании (см. перечень 2).

Перечень 2

Доля опрошенных, знаковавшихся с текстами тех или иных законов в последнее время, %

- 7,0 – Трудовое право
- 5,2 – Пенсионное законодательство
- 5,1 – Жилищное право
- 4,6 – Налоговое законодательство
- 3,1 – Гражданское право
- 2,7 – Уголовное законодательство
- 2,3 – Закон о социальной защите населения
- 2,3 – Семейное право
- 1,5 – Конституция России
- 1,4 – Земельное право
- 1,3 – Закон об образовании
- 0,9 – Экономическое (хозяйственное) право
- 0,7 – Закон о защите прав потребителей
- 0,6 – Финансовое (банковское) право
- 0,6 – Закон о малых предприятиях
- 0,5 – Административное право
- 0,5 – Закон о военной обязанности
- 0,3 – Закон об оружии

Правовые установки и правовое поведение россиян

- 0,3 – Закон о выборах в РФ
- 0,3 – Закон об информации и рекламе
- 0,2 – Закон о коррупции
- 0,2 – Закон о банкротстве
- 0,2 – Закон о политических партиях
- 0,2 – Закон о милиции
- 0,2 – Закон о защите авторских прав
- 0,1 – Таможенный кодекс
- 0,1 – Экологическое право
- 0,1 – Закон об адвокатуре

Опрошенные назвали следующие ситуации, в которых им понадобилось знание закона, (%):

- 17,9 - конфликтная ситуация на работе;
- 16,2 - оформление пенсии;
- 16,2 - развод, раздел имущества;
- 7,0 - споры по жилищному вопросу;
- 6,3 - отношения с налоговыми органами;
- 6,3 - административные нарушения;
- 6,1 - оформление наследства;
- 5,5 - приватизация квартиры;
- 0,4 - регистрация предприятия;
- 4,0 - нарушение прав потребителя;
- 4,0 - продажа жилья;
- 3,0 - оформление завещания;
- 2,5 - приватизация земельного участка;
- 2,3 - переход на другую работу;
- 2,1 - правильное оформление документов;
- 2,1 - обмен жилья;
- 1,9 - регулирование отношений при досрочном увольнении из армии;
- 1,7 - регулирование отношений в учебном заведении;
- 1,4 - решение споров по социальным выплатам;
- 1,3 - приобретение жилья;
- 0,8 - заключение договора;
- 0,8 - проблемы уголовного характера;
- 0,4 - решение социальных вопросов;
- 0,4 - спор с соседями.

Примечание: все ответившие (вспомнившие) о ситуациях (27,1% от общего числа опрошенных) приняты за 100% .

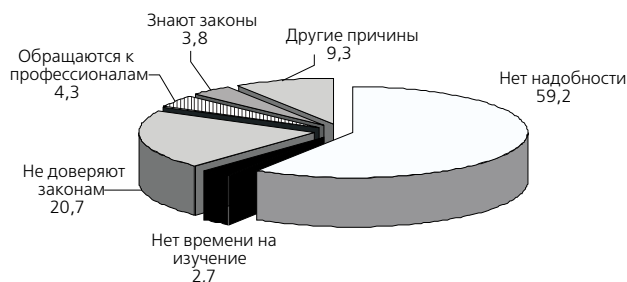
Судя по приведенному перечню, основная часть правовых ситуаций – это трудовые конфликты (» 24%), имущественные и жилищные споры (32%), вопросы приватизации (» 8%), вопро-

Таблица 1
Доля представителей различных социальных групп, знаковавших с теми или иными законами, %

	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ										
	Рабочие предпри- ятий, стоек	ИТР предприятий, стоек	Гуманитарная и творческая интеллигенция	Работники гостор- говли, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД, пенсионеры	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные
КОГДА ЗНАКОМИЛИСЬ С ЗАКОНОМ											
В течение последней недели	2,6	2,6	5,4	3,1	21,9	17,3	5,1	28,4	2,8	15,8	4,2
В течение последнего месяца	7,9	6,6	13,4	11,0	15,6	19,2	6,3	9,0	6,1	17,5	5,6
В течение последнего года	12,9	32,9	25,0	16,5	18,8	26,9	14,2	26,9	18,0	21,1	27,8
Давно, точно не помнят	29,1	26,3	25,0	29,9	16,7	17,3	21,9	7,5	26,3	17,5	20,8
Не приходилось лично читать тексты законов	31,5	15,8	17,9	26,0	15,6	5,8	39,9	16,4	32,1	22,8	31,9
Затруднились ответить	15,9	15,8	13,4	13,4	11,5	13,5	12,6	11,9	14,7	5,3	9,7

Рисунок 2

Мотивация опрошенными нежелания изучать законы, %



сы пенсионного обеспечения (16%), купля-продажа жилья (5%), налоговые и административные взаимоотношения (17%),

Причины, по которым примерно десятая часть населения не выражает потребности в знании законов, следующие (за 100% приняты 11,5% от общего числа опрошенных, указавших, что у них нет потребности в знании законов).

Итак, более половины тех, кто не желает изучать законы, считают, что у них нет в этом надобности, пятая часть – не доверяет законам. Остальные причины распределяются по более широкому спектру, и мотивирующие ими свою позицию немногочисленны.

Установки граждан в отношении правовой грамотности чаще всего обусловлены той реальной правовой практикой, с которой им приходилось сталкиваться. За последние 5 лет в те или иные правовые ситуации попадали 69,8% опрошенных (см. перечень 3).

Наиболее частыми являются три конфликтные ситуации: *продавец (производитель) ⇒ потребитель, контрактные обязательства ⇒ граждане, работодатель ⇒ работник*. Далее следуют: конфликты с органами власти, имущественные конфликты, оформление страхового полиса, вступление в наследство, развод, оформление завещания, покупка жилья, конфликт с кредитными организациями (банками), аренда жилья. Все это преимущественно ситуации «житейского» характера, а посему,

по мере развития рыночных отношений, наиболее вероятные для большей части населения России.

Не вполне благоприятные условия реализации правовых отношений приводят к тому, что суд, как способ решения правовых споров, выбирают немногим более половины граждан. У многих сохранились традиции жаловаться в органы власти, руководителям предприятий, в средства массовой информации, покровителям (см. перечень 4).

Перечень 3

Какие правовые ситуации возникали у опрошенных за последние 5 лет, %

- 29,3 - В магазине продали некачественный товар.
- 16,1 - Заключили какой-либо договор в письменной форме.
- 13,1 - Было нарушение норм условий труда на работе.
- 10,9 - Был отказ оплатить сделанную лично.
- 8,7 - Был произвол со стороны представителей власти, например, милиции, районной или городской администрации.
- 8,3 - Было преднамеренное повреждение или уничтожение кем-либо личного имущества.
- 8,0 - Оформили страховку на что-либо.
- 7,5 - Вступили в права наследства.
- 7,2 - Купили жилье.
- 6,8 - Был развод.
- 6,7 - Снимали в аренду жилье.
- 6,7 - Банк отказался вернуть вклад или выплатить проценты по вкладу.
- 6,3 - Оформили завещание.
- 4,6 - Оформляли расчет или была проверка личных налогов.
- 4,1 - Продали жилье.
- 4,0 - Обменяли жилье.
- 3,8 - Был раздел с кем-то имущества, (например, при разводе).
- 2,9 - Сдавали в аренду жилье.
- 1,9 - Были споры по поводу принадлежности и использования личного имущества (отказ жильца выехать из квартиры, арест автомобиля за стоянку в неположенном месте).
- 1,7 - Получили выплату по страховому договору.
- 1,2 - Было непреднамеренное повреждение или уничтожение респондентами принадлежащего кому-либо имущества.
- 27,2 - Не возникали такие ситуации.
- 3,0 - Не помнят.

Перечень 4

К кому склонны обратиться граждане в случае, если понадобится защитить свои права, %

- 54,9 - В суд
- 12,9 - К сильным и влиятельным людям
- 9,8 - В органы центральной или местной исполнительной власти (в мэрию, префектуру)
- 6,1 - К хозяйственным руководителям, например, к директору
- 3,1 - В средства массовой информации (газеты, радио, телевидение)
- 1,5 - В профсоюзы
- 8,3 - Другое
- 3,4 - Затруднились ответить

К «другому» относятся: «обращение за помощью к детям, родным»; «к адвокату», «к нотариусу», «в комитет по защите прав потребителей», «в милицию».

Недоверие судебной системе характерно для всех поколений (см. табл. 3), независимо от уровня образования (см. табл. 4).

Подобную структуру имеют не только намерения по защите своих прав, но и реальная практика обращения за помощью (см. перечень 5).

Таблица 3

К кому обратятся представители различных возрастных групп, если понадобится защитить свои права, %

К КОМУ ОБРАТЯТСЯ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
В суд	48,8	52,0	56,4	57,0	56,3	55,4
В органы центральной или местной исполнительной власти (в мэрию, префектуру и т.д.)	5,7	8,7	7,3	9,2	11,1	14,8
В профсоюзы	1,9	2,6	1,5	2,0	1,1	0,6
К хозяйственным руководителям, например, к директору	6,7	6,6	6,1	7,7	6,5	3,3
К сильным и влиятельным людям	21,1	17,9	18,3	12,4	7,3	5,0
В средства массовой информации (газеты, радио, телевидение)	1,4	1,5	2,1	3,0	5,4	4,2
Другое	9,6	6,1	5,2	6,0	10,3	12,8

Таблица 4

К кому обратятся лица, имеющие разный уровень образования, если понадобится защитить свои права, %

К КОМУ ОБРАТЯТСЯ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
В суд	54,9	51,8	57,4	51,1	55,7	40,9
В органы центральной или местной исполнительной власти (в мэрию, префектуру и т.д.)	12,6	11,3	8,6	5,8	10,7	0,0
В профсоюзы	1,6	2,1	1,7	1,5	0,8	4,5
К хозяйственным руководителям, например, к директору	6,0	6,4	5,2	7,3	6,3	13,6
К сильным и влиятельным людям	7,7	12,2	14,0	19,7	12,1	9,1
В средства массовой информации (газеты, радио, телевидение)	0,5	3,0	3,5	2,9	3,2	9,1
Другое	13,7	11,0	5,6	6,6	8,1	13,6

Перечень 5

К кому обращались опрошенные для защиты своих прав за последние 5 лет, %

- 18,2 - В суд
- 13,5 - К хозяйственным руководителям, например, к директору
- 8,8 - В органы центральной или местной исполнительной власти (в мэрию, префектуру и т.д.)
- 8,0 - К сильным и влиятельным людям
- 3,1 - В профсоюзы
- 1,5 - В средства массовой информации (газеты, радио, телевидение)
- 15,3 - Другое

К «другому» относятся: «обращались в милицию», «в комитет по защите прав потребителей», «в военкомат», «к детям».

Если всех обратившихся для защиты своих прав принять за 100%, то окажется, что за помощью в суд из их числа обратились 26,6%, к руководителям своих предприятий – 19,7%, в органы власти – 12,9%, к сильным и влиятельным людям – 11,7%.

Таблица 5

**Каким был результат обращения граждан за помощью
в разные учреждения права, %**

КАКИМ БЫЛ РЕЗУЛЬТАТ	КУДА ОБРАЩАЛИСЬ ОПРОШЕННЫЕ ЗА ПОМОЩЬЮ					
	В суд	В органы центральной или местной исполнительной власти (в мэрию, префектуру и т.д.)	В профсоюзы	К хозяйственным руководителям, например, к директору	К сильным и влиятельным людям	В средства массовой информации (газеты, радио, телевидение)
Проблема была решена быстро и эффективно	23,8	23,2	27,3	32,9	66,4	11,5
Проблема была решена полностью, однако после длительной волокиты	37,5	40,6	34,5	33,8	15,7	34,6
Проблема была не решена из-за необоснованного отказа	8,4	20,0	18,2	19,0	4,3	15,4
Проблема была не решена из-за несовершенства законов	21,3	8,4	16,4	8,0	10,0	23,1

По этому же массиву результат обращения за помощью был следующим (%):

33,5 – Проблема была решена быстро и эффективно

31,9 – Проблема была решена полностью, однако после длительной волокиты

15,1 – Проблема была не решена из-за несовершенства законов

13,1 – Проблема была не решена из-за необоснованного отказа

6,4 – Другой результат

В качестве «другого» отмечалось, что «в стране царствует закон денег».

4. Правовая информированность

Правосознание населения формируется в ходе приобретения личного опыта решения правовых споров, а также благодаря самообразованию и правовой пропаганде СМИ. Россияне проявляют повышенный интерес к правовой литературе о том, как за-

Таблица 1

Какая правовая тематика интересует население, %

Тематика	Очень интересно	Не очень интересно	Совсем не интересно	Затруднились ответить	Итого
Как устроена законодательная система страны	30,0	46,5	21,8	1,7	100
Как рассчитать личные налоги и налоговые льготы	36,7	37,6	24,2	1,5	100
Как по закону приобретать и использовать жилье	52,3	32,2	13,9	1,5	100
Как по закону защитить свою собственность	71,4	19,8	7,4	1,4	100
Как оформить завещание, получить наследство	61,0	27,4	10,4	1,2	100
Как застраховать жизнь, здоровье, имущество	47,6	37,0	13,9	1,5	100
Как обжаловать неправильные действия представителей власти	64,6	25,1	9,2	1,1	100
В какие органы следует обратиться, чтобы возместить нанесенный ущерб	68,5	22,6	7,6	1,4	100
Какие права работника гарантирует трудовое право	56,8	29,7	12,1	1,3	100
Какими правами обладают дети и подростки	52,1	31,5	14,5	1,9	100

щитить свою собственность, приобретать и использовать жилье; оформить завещание и получить наследство, как обжаловать неправильные действия представителей власти, как возместить нанесенный ущерб, какие права гарантирует трудовое право, какими правами обладают дети и подростки (см. табл. 1).

Правовая информированность граждан ниже среднего (см. перечень 1).

Перечень 1

Оценка опрошенными своей правовой информированности, %

- 52,3 – Информированы слабо, хотя в правовой информации нуждаются
- 27,4 – Считают себя в целом информированными, но не очень высоко
- 13,5 – Не информированы и не нуждаются в правовой информации
- 3,1 – По своим потребностям информированы высоко
- 3,7 – Затруднились оценить

Подобная слабая информированность в области права характерна для всех возрастных и социальных групп граждан (см. табл. 2, 3 и 4).

Таблица 2

Оценка представителями различных возрастных групп своей информированности в области права, %

ИНФОРМИРОВАННОСТЬ В ОБЛАСТИ ПРАВА	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
По своим потребностям информированы высоко	4,3	3,1	4,3	3,7	1,5	1,9
Считают себя в целом информированными, но не очень высоко	27,8	29,6	32,0	26,9	25,3	23,7
Информированы слабо, хотя в правовой информации нуждаются	53,1	56,1	54,0	54,0	54,4	44,6
Не информированы и не нуждаются в правовой информации	11,0	9,2	6,4	13,4	14,9	22,8
Затруднились ответить	3,8	2,0	3,3	2,0	3,9	7,0

Таблица 3

Оценка опрошенными, имеющими разный уровень образования, своей информированности в области права, %

ИНФОРМИРОВАННОСТЬ В ОБЛАСТИ ПРАВА	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
По своим потребностям информированы высоко	0,0	1,2	2,4	5,8	5,9	0,0
Считают себя в целом информированными, но не очень высоко	10,4	22,3	25,7	29,2	38,3	31,8
Информированы слабо, хотя в правовой информации нуждаются	46,2	50,9	56,3	55,5	49,4	59,1
Не информированы и не нуждаются в правовой информации	34,6	20,7	11,7	5,8	5,7	4,5
Затруднились ответить	8,8	4,9	3,9	3,7	0,9	4,6

Таблица 4
Оценка представителями различных социальных групп своей информированности в области права, %

	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ										
	Рабочие предпри- ятий, стоек	ИТР предприятий, стоек	Гуманитарная и творческая интеллигенция	Работники гостор- говли, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные
ИНФОРМИРОВАННОСТЬ В ОБЛАСТИ ПРАВА											
По своим потребностям информированы высоко	1,2	1,3	1,8	1,6	6,3	13,5	1,6	16,4	3,1	5,3	2,8
Считают себя в целом информированными, но не очень высоко	24,4	44,7	32,1	18,9	35,4	50,0	21,7	47,8	25,1	24,6	30,6
Информированы слабо, хотя в правовой информации нуждаются	56,5	47,4	59,8	62,2	46,9	30,8	52,9	31,3	48,0	64,9	55,6
Не информированы и не нуждаются в правовой информации	13,8	6,6	5,4	13,4	9,4	3,8	19,6	1,5	17,4	3,5	9,7
Затруднились ответить	4,1	0,0	0,9	3,9	2,0	1,9	4,2	3,0	6,4	1,7	1,3

Уровень образования опрошенных способствует повышению правовой информированности, но в небольшой степени. Во всяком случае, между правовой информированностью имеющих среднее и высшее образование разница не очень велика – уровень информированности низкий и у первых, и у вторых.

Сообразно общей правовой информированности, складывается информированность граждан по отдельным областям права. Можно говорить о средней информированности по отдельным областям права лишь для трети-четверти населения.

Это такие области, как налоговое право, закон о социальной защите населения, жилищное право, Конституция Российской Федерации, семейное право (см. табл. 5).

Многие из опрошенных нуждаются в информации о законе о банкротстве, который, будучи принятым в 1993г., полноценно не действует по сей день, законе о малых предприятиях, законе о коррупции, финансовом праве, экономическом праве, административном праве. Подобная потребность естественна, так как речь идет о специфических областях права, затрагивающих интересы не всего населения, а преимущественно занятого в сфере бизнеса.

При помощи факторного анализа выделены две группы областей права, к которым в основном проявляется интерес.

Первая группа включает следующие области (по степени убывания факторной нагрузки):

- жилищное право;
- гражданское право;
- трудовое право;
- закон о социальной защите населения;
- семейное право;
- Конституция России;
- административное право;
- земельное право;
- уголовное законодательство;
- экономическое (хозяйственное) право;
- пенсионное законодательство;
- налоговое законодательство.

Назовем эту группу **ПРАВА ГРАЖДАН**.

Вторая группа, интерес к которой проявляет меньшая часть населения, включает четыре области:

- закон о банкротстве;

Таблица 5

Степень информированности граждан о различных областях права, %

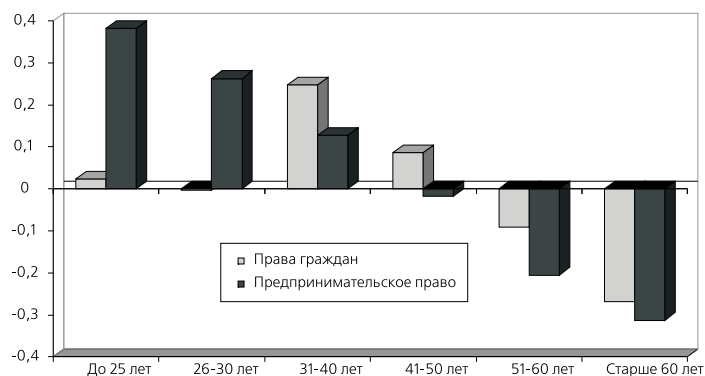
Области права	Информированы хорошо	Информированы средне	Не информированы, хотя нуждаюсь в такой информации	Не информированы, и не нуждаюсь в такой информации	Итого
Налоговое законодательство	3,9	32,6	30,7	32,8	100
Уголовное законодательство	3,9	27,8	28,6	39,7	100
Гражданское право	4,9	33,8	41,6	19,7	100
Земельное право	1,7	20,2	40,0	38,1	100
Трудовое право	7,7	38,1	34,8	19,4	100
Экономическое (хозяйственное) право	2,5	16,6	35,0	45,9	100
Закон о социальной защите населения	3,7	30,9	49,9	15,5	100
Жилищное право	5,5	36,5	45,0	13,0	100
Административное право	3,9	19,0	36,2	40,9	100
Конституция России	6,9	32,2	31,0	29,9	100
Финансовое (банковское) право	1,8	10,5	27,6	60,1	100
Пенсионное законодательство	5,1	27,7	43,3	23,9	100
Экологическое право	1,9	13,0	42,1	43,0	100
Семейное право	5,7	29,1	38,3	26,9	100
Закон о коррупции	1,6	7,9	28,6	61,9	100
Закон о малых предприятиях	1,8	9,0	24,0	65,2	100
Закон о банкротстве	1,4	7,5	19,8	71,3	100

- закон о малых предприятиях;
- финансовое (банковское) право;
- закон о коррупции.

Назовем эту группу **ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО**.

Судя по факторной схеме 3, интерес к **ПРАВАМ ГРАЖДАН** более высок у молодежи, к **ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМУ ПРАВУ** - у среднего поколения. У старшего поколения интерес не велик ко всем областям права.

Тенденция интереса возрастных групп населения к информации об областях права



Изменение уровня своих правовых знаний за последние три-пять лет опрошенные оценивают в большей степени отрицательно (см. перечень 2).

Перечень 2

Как изменился уровень правовых знаний у опрошенных за последние 3-5 лет (самооценка), %

- 34,1 – Остался на прежнем низком уровне.
- 20,2 – В целом возрос, хотя и незначительно.
- 20,1 – Остался на прежнем среднем уровне.
- 6,8 – Существенно возрос.
- 6,7 – Снижился.
- 1,1 – Остался на прежнем высоком уровне.
- 11,0 – Затруднились ответить.

Распределение мнений опрошенных об изменениях их правовых знаний за последние три-пять лет отображено на рис. 1.

Как видим, уровень правовых знаний граждан снижается. Причин тому две: интенсивная работа законодательных органов в условиях переходного периода (постоянно меняющиеся законы) и слабая работа государства и общественных организаций по правовому просвещению населения. Исключение составляет молодое поколение, что не удивительно, поскольку усваивать новые знания «с нуля» всегда легче, чем переучиваться. Уровень образования в целом благоприятно влияет на усвоение новой правовой информации (см. табл. 6 и 7).

Рисунок 1

Мнение опрошенных о том, как изменился уровень их правовых знаний за прошедшие 3–5 лет, %

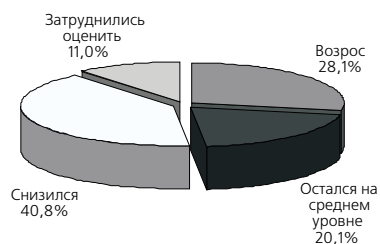


Таблица 6

Как изменился уровень правовых знаний за прошедшие 3–5 лет у представителей различных возрастных групп граждан, %

УРОВЕНЬ ПРАВОВЫХ ЗНАНИЙ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Возрос	48,3	37,7	35,9	25,8	16,9	15,0
Остался на среднем уровне	14,4	17,3	19,8	22,6	22,6	20,3
Снизился	26,3	36,2	35,1	43,8	46,4	49,6
Затруднились ответить	11,0	8,8	9,2	7,8	14,1	15,1
Итого	100	100	100	100	100	100

Таблица 7

Как изменился уровень правовых знаний за прошедшие 3–5 лет у граждан, имеющих разный уровень образования, %

УРОВЕНЬ ПРАВОВЫХ ЗНАНИЙ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Возрос	6,5	21,3	23,7	47,4	40,2	40,9
Остался на среднем уровне	9,3	17,1	21,3	20,4	24,1	27,3
Снизился	60,9	47,0	43,6	25,5	30,6	31,8
Затруднились ответить	23,3	14,6	11,4	6,4	5,1	0,0
Итого	100	100	100	100	100	100

Рост знания права опрошенные соотносят с тем, что они стали лучше ориентироваться в правовых ситуациях в целом, в отдельных областях права либо в бюрократических «хитросплетениях» (см. перечень 3).

Перечень 3

В чем выражается рост правовых знаний у граждан (за 100% приняты те, кто указал на рост своих правовых знаний), %

- 37,5 – Стали лучше ориентироваться в ситуациях, связанных с применением закона.
- 17,0 – Имеют более четкие представления о своих гражданских правах.
- 15,7 – Имеют более четкие представления о своих трудовых правах.
- 15,2 – Стали более понятными функции разных органов власти.
- 11,2 – Точнее стали оформлять документы в разные инстанции.
- 3,4 – Другое.

Что касается снижения уровня своих правовых знаний, то последствия этого, по мнению опрошенных, выражаются в ухудшении осведомленности об общей правовой ситуации, а также в конфликтности взаимоотношений с бюрократическими органами (см. перечень 4).

Перечень 4

В чем видят опрошенные последствия снижения уровня своих правовых знаний (за 100% приняты те, кто указал на снижение уровня своих правовых знаний), %

- 34,0 – Стало труднее разбираться в правовой информации.
- 19,1 – Стало труднее преодолевать бюрократические заслоны.
- 14,4 – Хуже представляют свои гражданские права.
- 12,8 – Хуже ориентируются в ситуациях, связанных с применением закона.
- 12,2 – Хуже представляют функции разных государственных органов.
- 7,5 – Другое.

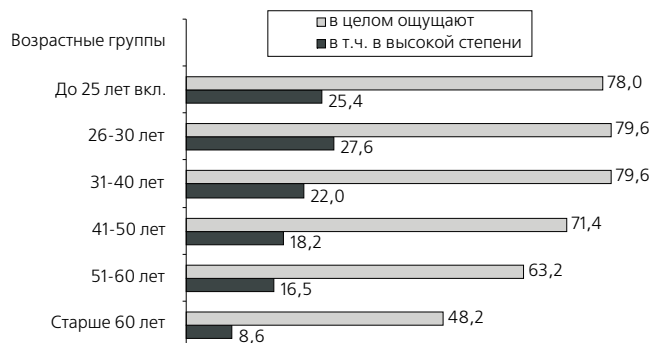
5. Потребность населения в правовых знаниях

В целом потребность в повышении уровня знания в области права ощущают 68,7% совершеннолетнего населения, в том числе 18,6% - в высокой степени. Не испытывают такой потребности 22,7%, затруднились ответить - 8,6% опрошенных.

Хотели бы лучше ориентироваться в вопросах права 66,3% мужчин и 70,7% женщин. Велика доля ощущающих недостаток правовых знаний среди молодежи (см. рис. 1).

Рисунок 1

Доля представителей различных возрастных групп, ощущающих потребность в повышении своих знаний в области права, %



Потребность в правовых знаниях высока у интеллигенции, служащих, предпринимателей, военных, студентов, безработных (см. рис. 2).

Тягу к правовым знаниям 65,6% опрошенных испытывали давно, однако особенно актуальной для 48,8% она стала в 90-е годы (см. перечень 1).

Рисунок 2

Доля представителей различных социальных групп, ощущающих потребность в повышении своих знаний в области права, %



Перечень 1

Когда стала актуальной потребность в правовых знаниях, %

- 31,5 – В последнее время.
- 18,3 – В 90-е годы.
- 15,8 – Тяга к правовым знаниям была присуща всегда.
- 15,7 – Потребности в правовых знаниях не испытывали.
- 18,7 – Затруднились ответить.

Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что актуальность правовых знаний, особенно у молодого и среднего поколений, возросла в последние годы, то есть в период усиления бюрократической модели рынка.

Действительно, большинство опрошенных назвали пять основных причин, по которым они почувствовали необходимость в повышении своих правовых знаний: осложнившиеся условия жизни, неустойчивость трудовых отношений, возможность отстаивать свои права, засилье бюрократии и неопределенность общественной жизни (см. перечень 2).

Перечень 2

Что породило у граждан потребность в правовых знаниях, %

- 42,3 – Осложнившиеся условия жизни.
- 21,4 – Неустойчивость трудовых отношений.
- 19,4 – Возможность эффективно отстаивать свои права в опоре на знание законов.
- 16,4 – Рост засилья бюрократии.
- 13,9 – Неопределенность общественной жизни.
- 7,5 – Неудовлетворенность личной жизни.
- 7,2 – Неустойчивость политических отношений в обществе.
- 5,9 – Осознание роли, которую играет право в жизни общества.
- 2,5 – Другие причины.

В качестве других причин названы: «необходимость повысить интеллект», «профессиональная потребность».

Судя по данным табл. 1 и 2, молодежь более осознанно прибегает к правовым знаниям, чем старшее поколение. Им знание законов необходимо для «защиты своих прав». С другой стороны, это свидетельствует о том, что опора в правозащите на собственные силы – мера вынужденная, поскольку в стране отсутствует эффективный профессиональный институт защиты прав граждан. Этот вывод относится и к адвокатуре, и к судебной системе, и к иным институтам права.

Таблица 1

Когда формировалась тяга к правовым знаниям у представителей различных возрастных групп, %

КОГДА ОЩУТИЛИ ПОТРЕБНОСТЬ В ПРАВОВЫХ ЗНАНИЯХ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Тяга к правовым знаниям была присуща всегда	13,4	7,7	15,9	16,7	19,2	18,1
Эта потребность стала актуальной в 90-е годы	13,4	23,5	22,3	19,7	16,9	14,2
Эта потребность стала актуальной в последнее время	46,4	42,9	39,0	30,1	26,8	14,8
Потребности в правовых знаниях не испытывали	9,1	12,8	10,1	16,7	16,9	24,5
Затруднились ответить	17,7	13,3	12,8	16,9	20,3	28,4

Таблица 2

Причины, породившие у представителей различных возрастных групп потребность в повышении уровня своих правовых знаний, %

ЧЕМ ВЫЗВАНА ПОТРЕБНОСТЬ В ПОВЫШЕНИИ ПРАВОВЫХ ЗНАНИЙ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Осложнившимися условиями жизни	34,4	53,1	50,3	45,0	39,5	32,6
Неустойчивостью трудовых отношений	19,6	28,1	24,4	29,4	25,7	4,2
Неулаженностью личной жизни	5,3	9,2	10,4	8,5	7,7	4,2
Неопределенностью общественной жизни	13,9	15,8	11,9	13,7	15,3	13,9
Неустойчивостью политических отношений в обществе	5,3	6,1	7,9	6,7	8,4	7,8
Ростом засилья бюрократии	7,7	11,2	14,6	19,4	22,2	18,1
Осознанием роли, которую играет право в жизни общества	10,0	9,7	5,8	4,5	3,4	4,7
Возможностью эффективно отстаивать свои права в опоре на знание законов	31,6	23,5	23,8	18,9	13,0	11,4
Другими причинами	6,2	4,1	3,0	0,7	0,8	1,9

Большинство граждан нуждается в повышении своих правовых знаний для решения бытовых проблем и трудовых споров (см. перечень 3).

Для решения каких проблем нуждаются граждане в повышении своих правовых знаний, %

- 48,4 – Личных бытовых проблем.
- 25,7 – Проблем, возникших на работе.
- 9,0 – Для борьбы с бюрократией.
- 5,9 – Проблем, связанных с личным конфликтом с властными органами.
- 6,0 – Для других целей.

Звучала и такая мотивация, как «для борьбы с преступностью».

Знание права для решения личных бытовых проблем необходимо всем поколениям, а для решения трудовых споров – прежде всего среднему и молодому поколениям (см. табл. 4).

Несмотря на большую тягу к правовым знаниям, лишь 45,2% опрошенных выразили уверенность в том, что любую проблему, относящуюся к сфере правового конфликта, можно решить правовым путем. Полностью уверены в этом лишь 6,9% опрошенных. 36,6% не уверены, хотя и пытаются это делать. Затруднились ответить 18,2% опрошенных.

Приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что не менее 80% граждан России в целом склонны решать проблемы правовым путем. Подобные установки – важное подспорье в деле построения правового государства.

Тот факт, что доля склонных решать проблему правовым путем составляет 81,8%, а уверенных в том, что ее действительно можно решить правовым путем – лишь 45,2%, свидетельствует о наличии серьезного противоречия между правовой культурой

Таблица 3

Для решения каких проблем представители различных возрастных групп нуждаются в повышении своих знаний в области права, %

Для чего необходимо повышение правовых знаний	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Для решения личных бытовых проблем	45,9	45,9	48,2	49,0	51,0	49,0
Для решения проблем, возникших на работе	27,3	36,7	36,6	32,8	20,3	4,7
Для решения проблем, связанных с личным конфликтом с властными органами	8,1	8,2	7,0	4,2	5,7	4,2
Для борьбы с бюрократией	5,3	6,6	10,1	10,9	9,2	9,2
Для других целей	8,1	5,6	5,2	3,7	6,5	7,8

Таблица 4

В каких правовых знаниях нуждаются представители различных возрастных групп для решения своих проблем правовым путем, %

ОБЛАСТИ ПРАВА	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Налоговое законодательство	29,7	29,1	28,4	20,4	19,2	8,9
Уголовное законодательство	32,5	27,6	20,1	21,6	14,2	10,6
Гражданское право	47,8	51,5	54,3	50,2	43,7	32,3
Земельное право	4,3	9,7	11,0	12,2	14,6	14,5
Трудовое право	42,6	56,1	53,0	50,5	39,1	16,2
Экономическое (хозяйственное) право	8,1	7,7	7,3	6,7	3,1	2,5
Закон о социальной защите населения	26,8	29,1	30,2	33,8	32,6	38,4
Жилищное право	33,0	42,9	39,6	42,5	43,3	36,2
Административное право	13,9	10,7	11,9	10,4	5,0	4,2
Конституция России	23,9	19,9	19,8	18,9	14,9	11,7
Финансовое (банковское) право	8,1	4,6	6,1	3,5	1,9	0,8
Пенсионное законодательство	8,6	12,8	16,5	26,1	45,2	52,4
Экологическое право	2,9	2,6	1,2	3,2	4,2	3,1
Семейное право	17,2	20,4	17,4	15,7	8,4	8,4
Закон о коррупции	2,9	2,0	1,8	4,0	1,5	1,4
Закон о малых предприятиях	7,2	7,7	5,2	2,7	3,4	0,6
Закон о банкротстве	1,4	1,0	1,5	0,7	0,0	0,3

граждан и состоянием правового поля России. Правовая культура граждан выше, чем правовые гарантии государства.

Уверены, что проблему можно решить правовым путем 47,3% мужчин и 43,3% женщин.

Разница между желающими решать проблему правовым путем и уверенными в том, что ее действительно можно решить таким образом, велика среди всех возрастных и социальных групп (см. рис. 3 и 4).

Те, кто склонен решать возникающие проблемы правовым путем, считают, что для этого им необходимы знания гражданского, трудового, жилищного права, закона о социальной защите граждан и пенсионного законодательства. Многие нуждаются также в знании налогового и уголовного законодательства, Конституции России, семейного, земельного и административного

Рисунок 3

**Доля желающих решить проблему правовым путем
и доля уверенных в том, что таким путем ее можно решить,
среди различных возрастных групп, %**



права, экономического (хозяйственного) права. Лишь немногие выразили потребность в повышении своих знаний по финансовому праву, закону о малых предприятиях, закону о коррупции, экологическому праву (см. перечень 4).

Перечень 4

**Какие правовые знания необходимы населению
для того, чтобы решать
возникающие проблемы правовым путем, %**

- 46,2 – Гражданское право.
- 41,9 – Трудовое право.
- 39,7 – Жилищное право.
- 32,5 – Закон о социальной защите населения.
- 28,9 – Пенсионное законодательство.
- 21,4 – Налоговое законодательство.
- 19,9 – Уголовное законодательство.
- 17,7 – Конституция России.
- 14,1 – Семейное право.
- 9,1 – Административное право.
- 5,7 – Экономическое (хозяйственное) право.
- 3,9 – Финансовое (банковское) право.
- 3,9 – Закон о малых предприятиях.

- 2,8 – Экологическое право.
- 2,3 – Закон о коррупции.
- 0,8 – Закон о банкротстве.
- 11,6 – Земельное право.

Рисунок 4

Доля желающих решать проблему правовым путем и доля уверенных в том, что таким путем ее можно решить, среди различных социальных групп, %



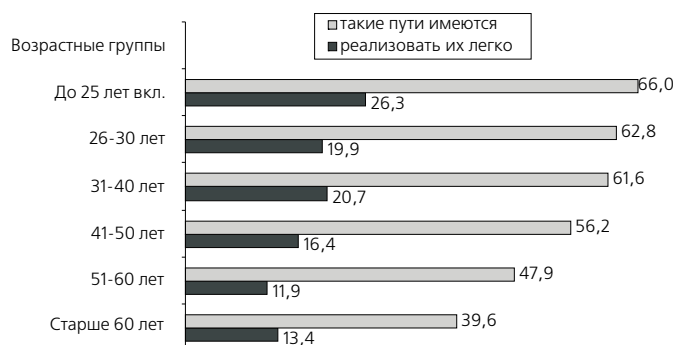
В знании налогового, уголовного законодательства, трудового, хозяйственного, административного права, Конституции России, финансового, семейного права, закона о малых предприятиях нуждаются прежде всего молодое и среднее поколения, а в знании земельного права, закона о социальной защите населения, пенсионного законодательства – старшее поколение.

Сомнения в возможности решить проблемы правовым путем приводят к поиску обходных путей. Считают, что в России имеются неправовые пути решения личных проблем 54,4% совершеннолетнего населения, причем по мнению 17,5% добиться неправовым путем решения личной проблемы легко. Высока доля тех, кому знакомы такие пути, среди представителей молодого и среднего поколений (см. рис. 5).

Ответы представителей разных социальных групп свидетельствуют о масштабах их включенности в неправовые пути реше-

Рисунок 5

Доля представителей различных возрастных групп, считающих, что имеются неправомерные пути решения личных проблем, %



ния личных проблем (см. рис. 6). Больше всего таких среди руководителей малого бизнеса и студентов вузов. Первые сталкиваются с коррумпированной бюрократией, вторые – дают взятки за передачу зачетов и экзаменов.

Данные исследования позволяют сделать предположение об относительно широкой включенности граждан в неправомерные пу-

Рисунок 6

Доля представителей различных социальных групп, считающих, что имеются неправомерные пути решения личных проблем, %



ти решения своих проблем в Санкт-Петербурге, Центральном, Центрально-Черноземном, Поволжском и Северо-Кавказском регионах (см. рис. 7).

В качестве неправовых путей решения своих проблем опрошенные назвали личные знакомства и связи – 52,8%, дачу взятки – 36,5%, использование методов «силового давления».

Лишь 15,6% опрошенных упомянули возможность обратиться с письмом в органы власти, а 13,6% – обратиться с письмом в средства массовой информации. Последние две формы – традиции социализма.

О личных знакомствах и связях, «силовых» методах, чаще упоминают представители молодого и среднего поколений (см. табл. 5).

О взятках особенно часто упоминают предприниматели, работники торговли и сферы услуг, студенты вузов, безработные (см. табл. 6); о методах «силового давления» – предприниматели, инженерно-техническая интеллигенция, военные, студенты.

Взятки очень часто называют жители Санкт-Петербурга, Москвы, Центрального, Центрально-Черноземного, Поволжского, Уральского, Западно-Сибирского, Дальневосточного регионов и особенно Северного Кавказа (см. табл. 7). Возможность

Рисунок 7

Доля жителей разных регионов России, считающих, что имеются неправовые пути решения личных проблем, %

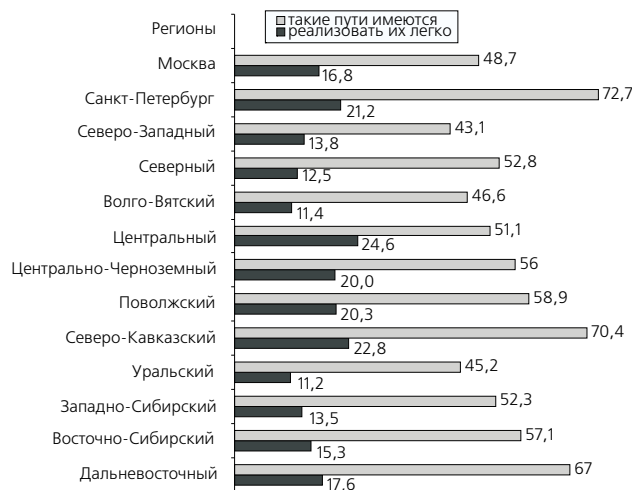


Таблица 5

**Мнение представителей различных возрастных групп
о неправовых путях решения личных проблем, %**

КАКИЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ИМЕЮТСЯ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Стар- ше 60
Можно дать взятку	34,4	42,3	42,4	37,3	32,6	31,2
Использовать личные знакомства и связи	60,8	61,2	61,6	58,2	45,2	35,1
Использовать «силовые» методы	23,4	21,9	21,3	18,9	16,1	8,1
Обратиться с письмом в органы власти	14,8	8,2	14,3	13,7	23,0	17,8
Обратиться с письмом в средства массовой информации	12,0	11,2	10,7	14,7	15,7	15,6
Иной путь	2,4	1,0	0,6	0,7	1,5	0,8

использования «силовых» методов часто упоминается опрошенными в Северо-Западном, Северном, Северо-Кавказском, Восточно-Сибирском регионах.

К подобным альтернативным (неправовым) путям решения возникающих проблем обращаться намерены вроде бы немногие – 16,8%, однако и не обращаться «обязуются» всего 36,9%. Еще 43,9% опрошенных использование неправовых путей ставят в зависимость от обстоятельств, а по сути, не исключают такую возможность. 60,7% граждан составляют потенциальную социальную базу неправовых форм решения личных проблем. Это не означает, что они испытывают генетическую тягу к неправовым формам действий, наоборот, большинство готовы действовать правовым путем, однако несовершенство правового поля государства стимулирует к поиску иных путей решения проблем.

Доля тех, кто намерен обращаться для решения своих проблем к неправовым путям, велика среди молодежи (см. рис. 8), предпринимателей, студентов (см. рис. 9).

Имеет место парадоксальная ситуация: тяга к правовым знаниям у молодежи выше, чем у старшего поколения, однако старшее поколение менее склонно использовать неправовые пути в решении личных проблем. Велика доля собирающихся в случае необходимости обратиться к неправовым путям решения своих проблем в Санкт-Петербурге, Северо-Западном, Северо-Кавказском регионах (см. рис. 10).

Таблица 6

Мнение представителей различных социальных групп о неправовых путях решения личных проблем, %

КАКИЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ИМЕЮТСЯ	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ										
	Рабочие предприя- тий, стоек	ИТР предприятий, стоек	Гуманитарная и творческая интеллигенция	Работники гостор- голни, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные
Можно дать взятку	35,3	31,6	33,9	48,8	31,3	50,0	34,0	34,3	34,6	40,4	50,0
Использовать личные знакомства и связи	53,8	61,8	62,5	60,6	61,5	84,6	45,7	64,2	41,3	56,1	56,9
Использовать «силовые» методы	17,9	26,3	21,4	20,5	14,6	30,8	13,3	35,8	10,4	26,3	25,0
Обратиться с письмом в органы власти	17,4	7,9	12,5	8,7	10,4	17,3	18,6	20,9	18,7	8,8	5,6
Обратиться с письмом в средства массовой информации	10,0	18,4	17,0	8,7	10,4	15,4	13,5	14,9	17,7	10,5	13,9
Иной путь	0,6	0,0	0,9	2,4	1,0	3,8	0,9	0,0	1,2	3,5	0,0

Таблица 7

Мнение жителей разных регионов России о неправовых путях решения личных проблем, %

КАКИЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ИМЕЮТСЯ	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ												
	Москва	Санкт-Петербург	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземные	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальне-Восточный
Можно дать взятку	36,1	42,4	24,1	29,2	28,6	37,9	39,0	39,6	55,2	31,6	34,8	28,6	37,6
Использовать личные знакомства и связи	47,1	69,7	37,9	48,6	40,0	48,9	53,0	56,5	65,5	49,2	56,7	52,0	62,4
Использовать «силовые» методы	16,8	7,6	22,4	22,2	15,2	16,2	12,0	17,9	23,4	16,0	20,2	21,4	17,6
Обратиться с письмом в органы власти	4,2	18,2	20,7	9,7	13,3	11,4	19,0	18,4	19,3	20,0	12,4	30,6	5,9
Обратиться с письмом в средства массовой информации	2,5	25,8	6,9	16,7	12,4	6,6	15,0	19,3	10,3	14,0	17,4	26,5	10,6
Иной путь	0,8	1,5	0,0	1,4	1,0	2,2	1,0	1,0	1,4	0,0	1,1	2,0	0,0

Рисунок 8

Доля имеющих и не имеющих намерение обращаться для решения личных проблем к неправовым путям среди представителей различных возрастных групп, %⁴

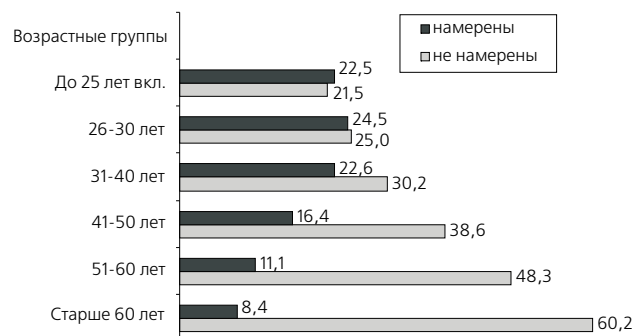
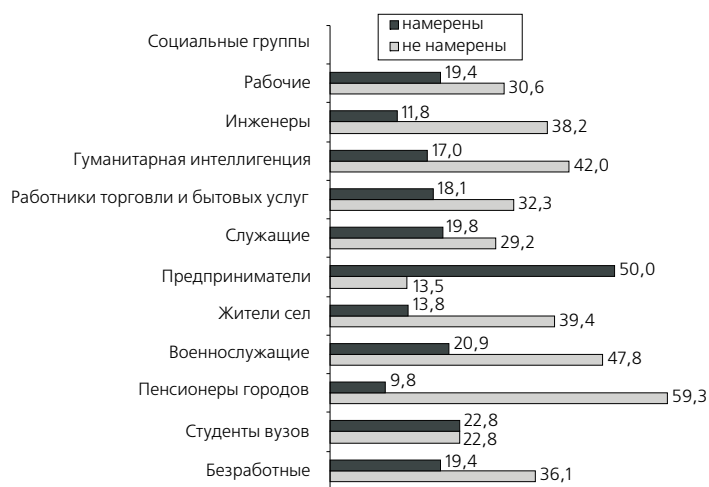


Рисунок 9

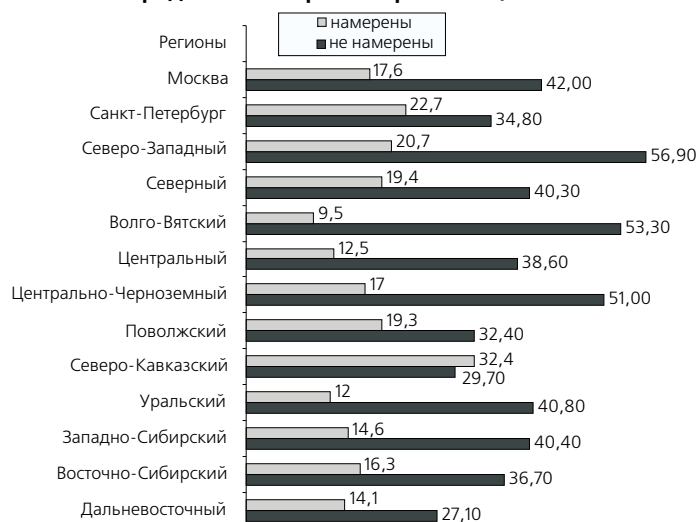
Доля имеющих и не имеющих намерение обращаться для решения личных проблем к неправовым путям, в составе различных социальных групп населения, %



⁴ Дополнение до 100% пар показателей при соответствующих столбцах составляют не имеющие однозначной позиции.

Рисунок 10

Доля имеющих и не имеющих намерение для решения личных проблем обращаться к неправовым путям, среди жителей разных регионов, %



Большинство опрошенных назвали два основных условия, от которых будет зависеть, какой они выберут путь решения личной проблемы: принципиальная возможность действовать в рамках закона и степень гарантии справедливого решения проблемы при помощи права. Это означает, что слова *право* и *справедливость* ассоциируются в массовом сознании граждан России. Следующие по значимости два условия – имеет ли проблема в принципе правовой вариант решения и сколько времени придется потратить на ее решение правовым путем. В целом же опрошенные свое обращение к неправовым путям решения личной проблемы ставят в зависимость от следующих причин (%):

- 41,1 – Гарантирует ли право справедливое решение проблемы.
- 40,2 – Насколько легко может решиться проблема правовым путем.
- 27,0 – Имеется ли правовой вариант решения проблемы.
- 22,0 – Сколько времени придется потратить на решение проблемы правовым путем.
- 15,7 – Насколько сильно будет противостояние бюрократии.
- 11,6 – Удастся ли найти хорошего адвоката.
- 4,0 – По иной причине.

Таблица 8

От чего зависит, выберут ли представители различных возрастных групп неправовой путь решения своей проблемы, %

ВЫБОР НЕПРАВОВОГО ПУТИ ЗАВИСИТ ОТ ТОГО	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Насколько легко может решиться проблема правовым путем	43,1	42,9	45,7	41,0	36,8	33,7
Гарантирует ли право справедливое решение проблемы	50,7	54,1	43,6	40,5	37,5	29,5
Удастся ли найти хорошего адвоката	12,0	11,2	11,6	11,9	15,3	8,6
Сколько времени придется потратить на решение проблемы правовым путем	29,2	23,0	25,6	24,4	18,8	13,6
Насколько сильно будет противостояние бюрократии	14,8	19,4	16,5	16,9	14,9	12,5
Имеется ли правовой вариант решения проблемы	37,8	29,1	28,7	27,1	22,2	21,2
По иной причине	2,9	1,0	2,7	3,5	5,0	7,5

Очень велика доля молодежи, которая использование неправового пути ставит в зависимость от того, гарантирует ли право справедливое решение проблемы (см. табл. 8).

6. Опыт населения по использованию права и взаимоотношения с правовыми учреждениями

Правовой опыт населения относительно обширен (см. рис. 1).

В целом обращались в правовые учреждения 36,1% мужчин и 41,6% женщин.

Доля молодых людей, имеющих опыт обращения в правовые органы, меньше доли тех, кто принадлежит к среднему поколению (см. рис. 2). Это является следствием резкого увеличения проблем правового характера в 90-е годы.

Чаще всего приходилось обращаться в правовые учреждения предпринимателям, инженерно-технической интеллигенции, пенсионерам городов (см. рис. 3).

Основные учреждения, в которые обращались опрошенные, – районный суд, милиция, нотариальная контора (см. перечень 1).

Рисунок 1

Приходилось ли опрошенным обращаться в правовые учреждения для решения личной проблемы, %

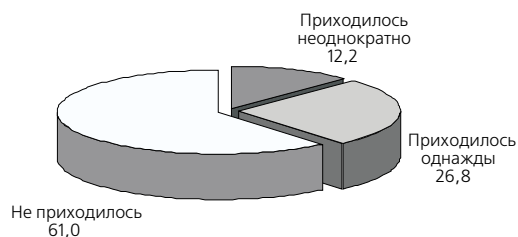
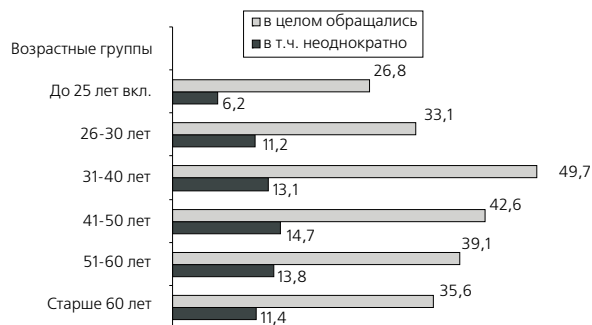


Рисунок 2

Доля обращающихся за помощью в правовые учреждения среди представителей различных возрастных групп населения, %



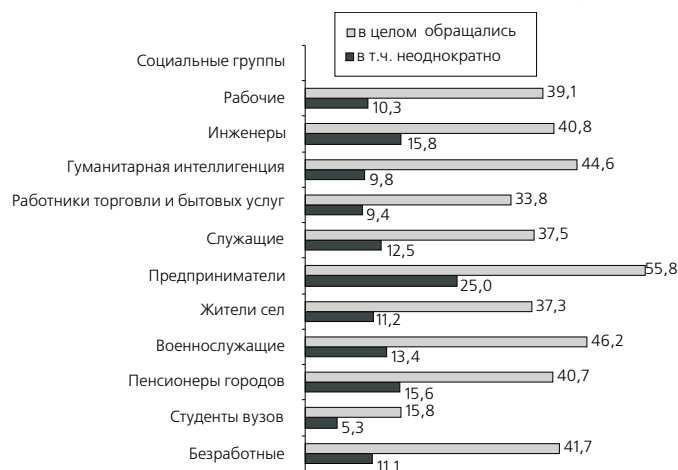
Перечень 1

В какие учреждения приходилось обращаться опрошенным для решения своих проблем, %

- 20,0 – Районный суд
- 7,5 – Милиция
- 5,6 – Нотариальная контора
- 4,8 – Местные власти, комитет социальной защиты
- 3,4 – Адвокатура
- 1,3 – Прокуратура
- 0,9 – Арбитражный суд
- 0,6 – Налоговая инспекция
- 0,1 – ФСБ

Рисунок 3

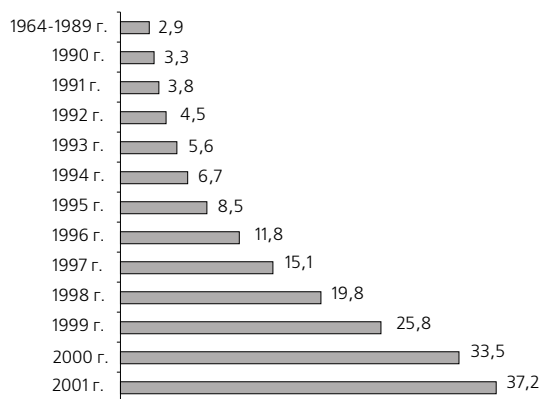
Доля обращающихся за помощью в правовые учреждения, среди представителей различных социальных групп, %



Чтобы определить частоту обращения граждан в правовые учреждения по годам, построим кумуляту (накопительный процент, в каждый последующий год суммирующий долю обращающихся в правовые учреждения за все предыдущие годы). Как видно (см. рис. 4), обращение граждан за помощью в правовые

Рисунок 4

Кумулята (накопительный процент) обращения граждан России за помощью в правовые учреждения за период 1964–2001 гг., %



органы стало более интенсивным в 90-е годы, и особенно - в прошедшие три года. Это свидетельствует о росте правовой культуры граждан и об активизации работы правовых учреждений.

Что заставляет население обращаться за помощью в правовые учреждения? Основные мотивы следующие (%):

- 2,4 - развод;
- 2,1 - споры по жилищу (размен, наследование, возмещение ущерба, нарушение администрацией жилищного права);
- 1,4 - кража;
- 1,3 - претензии к социальным учреждениям (невыплата пособий, задержка пенсий, неучет льгот, неправильное начисление налогов), незаконное выселение, конфликт с милицией);
- 1,2 - трудовые споры (не оплатили работу, задержка зарплаты);
- 0,8 - оформление завещания;
- 0,7 - ходатайства из-за родственников (подача в розыск родных, ходатайство о реабилитации, пересмотре дела);
- 0,6 - конфликт с соседями по квартире или даче;
- 0,6 - оформление наследства;
- 0,6 - оформление документов;
- 0,5 - неуплата алиментов;
- 0,5 - причинение насилия (телесных повреждений, укусила собака);
- 0,3 - имущественные споры;
- 0,3 - ущерб недвижимому имуществу (сожгли дом, разгромили дачу и др.);
- 0,3 - нарушение прав потребителя;
- 0,3 - покупка квартиры, дома, дачи;
- 0,2 - ущерб в результате дорожного происшествия;
- 0,2 - защита прав военнослужащих;
- 0,2 - установление факта отцовства, потеря кормильца;
- 0,2 - участие в криминальных акциях;
- 0,2 - вступление в права наследства;
- 0,1 - невыполнение договорных обязательств;
- 0,1 - вымогательство.

Приведенный перечень позволяет сделать вывод о том, что основной опыт взаимодействия граждан с правовыми учреждениями связан с семейным правом, трудовым законодательством, имущественным, административным, уголовным правом.

Итоги своего обращения за помощью в правовые учреждения опрошенные оценивают не вполне положительно (см. пе-

речень 2; за 100% принята доля населения, обращавшегося за помощью):

Перечень 2

Чем закончилось обращение в правовые органы, %

- 27,6% – Обращение в правовые органы за помощью в целом было успешным, хотя не обошлось без бюрократической волокиты.
- 22,5% – Обращение было успешным.
- 17,1% – Проблему в целом решили, но не так, как хотелось бы.
- 10,9% – Проблему не удалось решить по причине несовершенства законов.
- 8,8% – Проблему не удалось решить по причине бюрократической волокиты.
- 5,4% – Проблему не удалось решить по объективным причинам.
- 7,7% – Проблему не удалось решить по причине некомпетентности правовых органов, в которые обращались за помощью.

Судя по приведенным ответам, из всех обращавшихся за помощью в правовые учреждения решить свою проблему смогли в целом 67,2%, не смогли решить по причине несовершенства законов или бюрократической волокиты 19,7%, по объективным причинам – 5,4% опрошенных. Таким образом, не решили своей проблемы 32,8%.

При обращении в правовые органы трудности испытывали 24,8% опрошенных. Не испытывали трудностей 18,7%, не помнят 5,6%. В правовые органы никогда не обращались 50,9% опрошенных.

Если пересчитать эти показатели только для обращавшихся за помощью в правовые учреждения, то получим следующую картину (см. рис. 5).

Доля испытывавших трудности при обращении за помощью в правовые учреждения велика среди всех возрастных и социальных групп (см. рис. 6 и 7).

Рисунок 5

Доля испытывавших и не испытывавших трудности при обращении за помощью в правовые органы, %

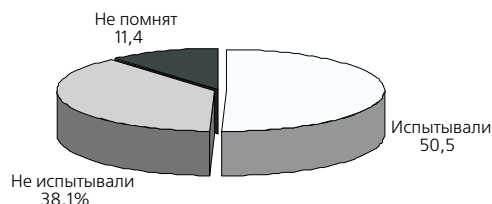


Рисунок 6

Доля испытывавших и не испытывавших трудности при обращении в правовые учреждения, среди обращающихся из соответствующих возрастных групп, %⁵

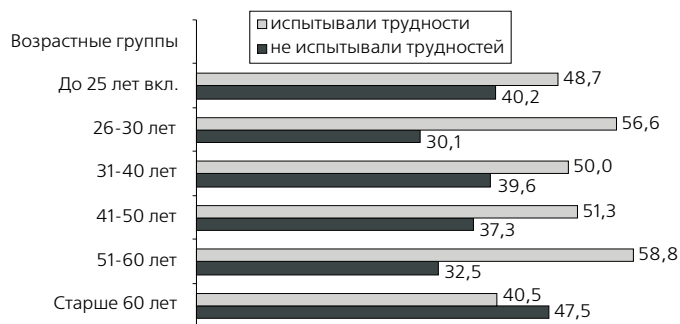
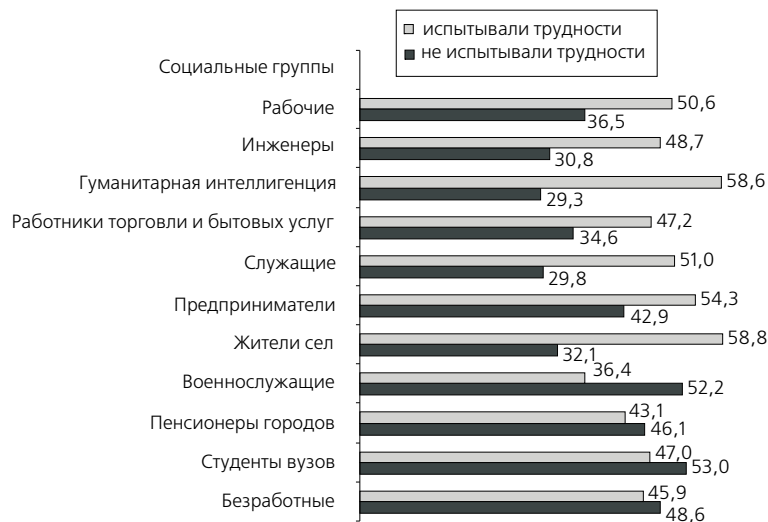


Рисунок 7

Доля испытывавших и не испытывавших трудности при обращении в правовые учреждения среди обращающихся из соответствующих социальных групп, %



⁵ Дополнение до 100 % пар показателей при соответствующих столбцах составляют «не помнящие».

Больше всего испытывавших затруднения при обращении за помощью в правовые учреждения среди жителей сел, гуманитарной интеллигенции, предпринимателей, служащих и рабочих.

С трудностями опрошенные сталкивались в основном в районном суде (12,4%), в милиции (13,4%), нотариальной конторе (4,6%). Если принять всех сталкивавшихся с трудностями (24,8%) за 100%, то по правовым учреждениям, к которым обращались за помощью, они распределятся следующим образом (см. рис. 8).

Трудности, с которыми пришлось столкнуться при обращении за помощью в правовые учреждения, носили либо бюрократический характер (волокита, невнимание, грубость), либо были следствием недостаточной правовой грамотности обращающихся (см. перечень 3).

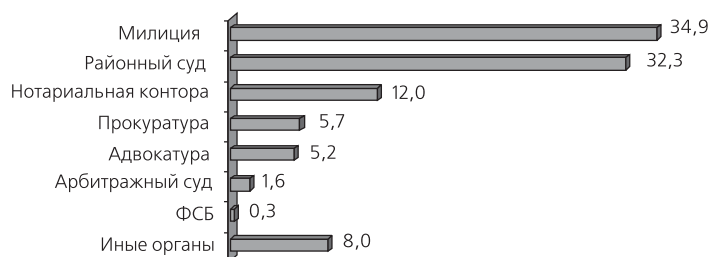
Перечень 3

С какого рода трудностями столкнулись обращающиеся за помощью в правовые органы, %⁶

- 56,3 – Процедура носила длительный бюрократический характер.
- 46,0 – К делу отнеслись невнимательно.
- 27,0 – Трудно ориентироваться в правилах работы правового учреждения.
- 17,3 – Обращались грубо.
- 12,7 – Неправильно оформили документы.
- 7,3 – Не нашлось грамотного специалиста.
- 6,0 – Требовали взятку.
- 7,3 – Иные трудности.

Рисунок 8

В каких правовых учреждениях сталкивались с трудностями обращающиеся за помощью, %



⁶ В перечне 3 данные приведены относительно 24,8 % опрошенных, испытывавших трудности при обращении в правовые органы.

В качестве иной трудности звучало: «высокие цены на услуги адвокатов».

С бюрократизмом граждане сталкивались прежде всего в арбитражных и районных судах; с невнимательностью – в адвокатуре, прокуратуре, милиции, ФСБ; с грубым обращением – в ФСБ, прокуратуре, милиции, адвокатуре; с неправильным оформлением документов – в ФСБ, арбитражном суде, нотариальной конторе; с требованием взятки – в арбитражном суде, адвокатуре; не удалось найти грамотного специалиста – в арбитражном суде, прокуратуре (см. табл. 1).

Трудности при обращении в правовые учреждения привели к тому, что (%):

- 37,5 – Проблему, для решения которой обращались, решили лишь частично.
- 33,5 – Проблему, с которой обращались в правовое учреждение, решили полностью.
- 29,5 – Трудности, с которыми пришлось столкнуться при обращении в правовое учреждение, помешали решить проблему.

Таблица 1

С какими трудностями сталкивались заинтересованные лица в разных учреждениях права, %

С КАКИМИ ТРУДНОСТЯМИ СТАЛКИВАЛИСЬ	ПРАВОВЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ							
	Адвокатура	Районный суд	Нотариальная контора	Прокуратура	Арбитражный суд	Милиция	ФСБ	Иные органы
Процедура носила длительный бюрократический характер	45,7	65,4	55,0	35,9	72,7	41,5	0,0	57,4
К делу отнеслись невнимательно	45,7	37,3	32,5	43,6	36,4	59,7	50,0	24,1
Со мной обращались грубо	20,0	11,5	16,3	25,6	18,2	20,8	100,0	16,7
Неправильно оформили документы	14,3	13,8	15,0	10,3	18,2	9,7	50,0	9,3
Требовали взятку	8,6	3,7	7,5	7,7	18,2	7,6	0,0	1,9
Не нашлось грамотного специалиста	11,4	6,5	2,5	17,9	18,2	11,4	0,0	5,6
Трудно ориентироваться в правилах работы правового учреждения	28,6	31,3	23,8	20,5	9,1	19,5	0,0	18,5
Иные трудности	5,7	6,9	6,3	7,7	9,1	5,9	0,0	16,7

Рисунок 9

Доля представителей различных возрастных групп, планирующих и не планирующих для решения проблем в будущем обращаться в правовые учреждения, %⁷

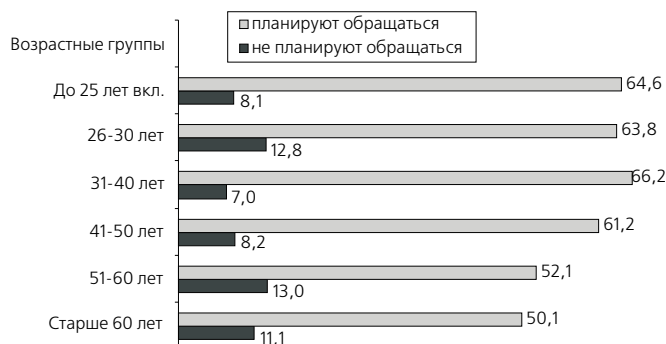


Рисунок 10

Доля планирующих и не планирующих для решения проблем в будущем обращаться в правовые учреждения среди имеющих разный уровень образования %



Иначе говоря 71,0% из числа тех, кто испытал затруднения при обращении в правовое учреждение, в итоге свою проблему решили, частично или полностью.

Опрошенные преодолевали трудности следующим образом: в основном за счет «настойчивости и терпения» (7,7% из столк-

⁷ Дополнение до 100% пар показателей при соответствующих столбцах составляют колеблющиеся

нувшихся с трудностями), давали взятку (1,6%), обратились за помощью в юридическую консультацию (1,2%), помогли знакомые (1,2%), обращались к «бандитам» (1,2%), обращались к влиятельным людям (0,4%), обратились за помощью в вышестоящую организацию (0,4%). Большинство отказались от продолжения борьбы.

Несмотря на частные неудачи, около 60% граждан склонны и в будущем обращаться в правовые учреждения для решения своих проблем. Из тех, кто испытывал трудности при обращении в правовые органы, впредь обращаться к ним намерены 64,7%, из тех, кто при обращении не испытал затруднений – 74,7%. Не склонны в будущем обращаться за помощью в правовые учреждения примерно 10% граждан (см. перечень 4).

Перечень 4

Обратятся ли опрошенные в будущем в правовые учреждения, %

- 46,4 – Зависит от проблемы, которую предстоит решать.
- 29,1 – Еще не знают.
- 12,8 – В обязательном порядке.
- 5,6 – Если есть малейшая возможность, постараются избежать обращения в правовые учреждения предпочитая решать проблему альтернативным путем.
- 4,2 – К правовым органам для решения своей проблемы никогда не обратятся.
- 1,9 – Затруднились ответить.

Намерение впредь обращаться в правовые учреждения практически не связано с уровнем образования. Это еще одно доказательство, что правовое поведение граждан России сегодня зависит преимущественно от правовой ситуации в стране.

Больше всего склонных впредь обращаться за помощью в правовые учреждения среди предпринимателей, служащих, студентов, военных, гуманитарной интеллигенции (см. рис. 11).

Сомневающиеся в том, обратятся ли они в будущем за помощью в правовые учреждения, либо не желающие обращаться, называют следующие причины своей позиции (см. перечень 5):

Перечень 5

Причины, по которым граждане не обратятся в правовые органы, %

- 26,5 – Известно слишком много случаев, когда правовым путем проблему решить не удалось.

- 13,1 – В правовых органах слишком формально подходят к решению проблем граждан.
- 10,4 – Обращение за помощью в правовые органы обходится слишком дорого.
- 9,6 – Законы несовершенны, и при их помощи ничего нельзя решить.
- 7,0 – Правовые органы забюрократизированы и им нельзя доверять.
- 4,6 – Уже пытались решить проблему правовым путем, но из этого ничего не получилось.
- 3,3 – Не доверяют законам и юристам.

Рисунок 11

Доля представителей различных социальных групп, планирующих и не планирующих обращаться в правовые учреждения для решения проблем, %



Часть опрошенных называла по несколько причин. В основном – это скепсис, неверие в дееспособность правовых учреждений.

7. Доверие учреждениям права

В целом доверием большинства граждан пользуются такие учреждения права, как адвокатура, арбитражный суд, органы ФСБ, Конституционный суд. Недоверие граждан велико к тер-

риториальным законодательным органам, Государственной Думе, Совету Федерации, то есть, законодательным органам, а также милиции (см. табл. 1).

Недоверие правовым учреждениям характерно для всех возрастных групп, но особенно для среднего поколения (см. табл. 3).

Недоверие административным органам власти велико со стороны многих безработных, предпринимателей, рабочих предприятий, работников торговли и бытовых услуг; арбитражному суду – со стороны рабочих, безработных; милиции – со стороны большинства социальных групп (см. табл. 5).

Наименее знакомы граждане с работой арбитражных судов, Конституционного суда, Совета Федерации, органов ФСБ, территориальных законодательных органов власти, Государственной Думы (см. табл. 6).

Опрошенные в целом не видят затруднений в том, чтобы вступить в контакт с основной массой правовых учреждений, кроме органов ФСБ, Конституционного суда, арбитражного суда, законодательных органов власти. По всей видимости, речь здесь идет не о трудностях контакта, а об отсутствии потребности в таких контактах.

Образ правовых учреждений в массовом сознании изучался

Таблица 1

В какой степени доверяют опрошенные учреждениям права, %

Правовые учреждения	Полностью доверяют	В целом доверяют	Не доверяют	Итого
Адвокатура	11,9	63,5	24,6	100
Административные органы власти, мэрия	4,3	45,9	49,8	100
Арбитражный суд	8,7	57,2	34,1	100
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	2,9	35,7	61,4	100
Государственная Дума	4,1	36,4	59,5	100
Совет Федерации	4,8	43,6	51,6	100
Милиция	4,7	39,1	56,2	100
Органы ФСБ	9,3	51,4	39,3	100
Нотариат	19,7	59,5	20,8	100
Прокуратура	9,5	54,6	35,9	100
Районный суд	7,5	54,7	37,8	100
Конституционный суд	13,0	57,0	30,0	100

Таблица 2

Доля представителей различных возрастных групп, полностью доверяющих учреждениям права, %

УЧРЕЖДЕНИЯ ПРАВА	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Адвокатура	15,3	9,7	11,9	12,7	8,0	13,1
Административные органы власти, мэрия	1,0	1,5	2,7	3,0	5,7	9,7
Арбитражный суд	5,7	10,7	8,2	8,2	6,5	11,7
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	1,9	1,0	1,5	2,5	1,5	7,2
Государственная Дума	1,0	2,0	4,0	3,2	3,1	8,9
Совет Федерации	4,3	3,1	4,0	3,0	3,8	9,7
Милиция	4,8	3,6	4,6	3,2	3,4	8,1
Органы ФСБ	12,4	5,6	9,5	7,5	6,9	13,1
Нотариат	15,3	21,4	21,6	17,2	16,9	24,5
Прокуратура	8,6	8,7	11,9	8,7	4,6	12,8
Районный суд	5,7	5,1	8,5	7,7	6,5	9,5
Конституционный суд	16,7	12,2	14,6	12,4	8,8	13,4

посредством выявления представлений о функциях этих учреждений. Опрошенные определяли функции семи правовых учреждений так, как им казалось правильным. В соответствии с высказанными мнениями, модальные (доминирующие) представления о правовых учреждениях следующие:

адвокатура – это сообщество юристов (юридическая фирма), оказывающих правовые услуги населению и предприятиям (83,1%);

арбитражный суд – это орган по решению споров между предприятиями, между гражданами и предприятиями (81,1%);

нотариат – это организация по приданию законной силы разным документам, контролирующая правильность их оформления, заверяющая подписи граждан (92,4%);

районный суд – это орган, осуществляющий рассмотрение правовых споров между гражданами, выносящий приговоры по уголовным делам (74,7%);

Таблица 3

**Доля представителей различных возрастных групп,
не доверяющих учреждениям права, %**

УЧРЕЖДЕНИЯ ПРАВА	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Адвокатура	13,9	20,4	22,6	24,4	28,4	20,6
Административные органы власти, мэрия	42,6	57,7	52,1	49,0	52,5	37,6
Арбитражный суд	24,9	29,6	27,4	24,4	33,3	25,3
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	60,8	66,3	64,0	60,2	62,8	46,0
Государственная Дума	59,8	65,8	62,5	55,7	62,5	43,5
Совет Федерации	47,4	58,2	50,9	48,3	52,5	37,0
Милиция	49,3	63,3	54,3	57,7	64,8	44,8
Органы ФСБ	31,1	38,8	36,3	35,1	46,7	27,0
Нотариат	16,7	21,9	18,6	19,4	23,4	15,3
Прокуратура	31,6	36,2	33,5	30,3	44,4	27,6
Районный суд	33,5	38,3	36,6	33,6	47,9	29,5
Конституционный суд	20,6	25,0	24,7	24,9	33,7	22,6

прокуратура – это орган по надзору за соблюдением законов гражданами, предприятиями и учреждениями, выносящий обвинения в адрес граждан и предприятий (62,2%);

Конституционный суд – это орган по надзору за соблюдением Конституции гражданами и органами государственной власти (59,7%);

налоговая служба – это организация по контролю доходов и сбору налогов с населения и предприятий (86,0%).

Из приведенных данных видно, что наиболее велика доля затрудняющихся дать однозначное определение функций прокуратуры, Конституционного суда, районного суда.

В ходе исследования респондентам было предложено дать определение каждому правовому учреждению на основании пяти функций, свойственных каждому из них. Однако респонденты для каждого правового учреждения могли выбрать только один ответ. Это ограничение было призвано способствовать выявлению

Таблица 4
Доля представителей различных социальных групп, полностью доверяющих учреждениям права, %

Учреждения права	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ											
	Рабочие предпри- ятий, стоек	ИТР предприятия, стоек	Гуманитарная и творческая интеллигенция	Работники гостор- говли, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные	
Адвокатура	11,5	10,5	15,2	11,8	5,2	9,6	14,0	14,9	10,4	17,5	8,3	
Административные органы власти, мэрия	2,1	0,0	5,4	0,0	1,0	1,9	6,3	6,0	8,9	0,0	1,4	
Арбитражный суд	6,8	5,3	10,7	9,4	4,2	11,5	9,6	10,4	10,7	3,5	8,3	
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	0,9	0,0	4,5	0,8	0,0	0,0	4,7	1,5	5,5	1,8	2,8	
Государственная Дума	2,4	2,6	4,5	0,8	1,0	0,0	6,1	6,0	7,0	0,0	2,8	
Совет Федерации	3,5	1,3	5,4	2,4	1,0	0,0	7,2	7,5	6,7	0,0	5,6	
Милиция	3,8	0,0	4,5	4,7	1,0	0,0	4,7	19,4	6,7	3,5	1,4	
Органы ФСБ	6,2	6,6	6,3	8,7	2,1	5,8	8,4	26,9	13,8	21,1	4,2	
Нотариат	16,5	13,2	17,9	14,2	15,6	19,2	22,4	28,4	22,6	19,3	23,6	
Прокуратура	6,5	5,3	9,8	9,4	6,3	7,7	10,7	22,4	11,6	8,8	5,6	
Районный суд	5,0	0,0	7,1	6,3	3,1	5,8	10,3	20,9	9,2	3,5	4,2	
Конституционный суд	8,5	6,6	16,1	17,3	12,5	19,2	10,7	25,4	15,3	22,8	8,3	

Таблица 5

Доля представителей различных социальных групп, не доверяющих учреждениям права, %

Учреждения права	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ										
	Рабочие предпри- ятий, стоек	ИТР предприятий, стоек	Гуманитарная интеллектуальная интенция	Работники гостор- говли, бытовых услуг, транспорта, связи	Служащие	Предприниматели	Жители сел	Военнослужащие, сотрудники МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные
Адвокатура	28,5	15,8	13,4	18,9	25,0	19,2	22,1	22,4	22,6	8,8	25,0
Административные органы власти, мэрия	57,4	40,8	44,6	55,1	43,8	59,6	47,8	34,3	40,4	33,3	61,1
Арбитражный суд	38,8	15,8	16,1	24,4	26,0	21,2	25,6	16,4	27,8	19,3	33,3
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	66,2	52,6	55,4	67,7	61,5	61,5	60,1	47,8	48,9	61,4	68,1
Государственная Дума	67,6	43,4	50,9	66,1	60,4	53,8	55,2	46,3	48,0	61,4	72,2
Совет Федерации	57,6	32,9	42,0	57,5	51,0	44,2	46,4	37,3	40,7	49,1	63,9
Милиция	61,5	59,2	55,4	54,3	61,5	53,8	54,3	35,8	48,9	45,6	72,2
Органы ФСБ	40,6	34,2	35,7	40,2	45,8	34,6	34,7	16,4	29,4	24,6	45,8
Нотариат	25,0	9,2	14,3	22,8	20,8	19,2	17,5	11,9	16,5	19,3	25,0
Прокуратура	38,2	21,1	33,9	36,2	36,5	36,5	32,4	20,9	30,3	31,6	41,7
Районный суд	41,2	22,4	32,1	38,6	34,4	42,3	39,2	22,4	31,2	28,1	45,8
Конституционный суд	33,8	13,2	23,2	26,8	19,8	25,0	25,9	13,4	22,9	14,0	30,6

нию того образа правовых институтов, который сегодня доминирует в массовом сознании граждан России.

В итоге выявлены следующие *доминирующие образы*:
АДВОКАТУРА – это организация по оказанию правовых услуг гражданам и предприятиям;
АРБИТРАЖНЫЙ СУД – это орган по решению экономических споров;
НОТАРИАТ – это организация по приданию законной силы документам;
РАЙОННЫЙ СУД – это орган по рассмотрению правовых споров между гражданами и уголовных дел;
ПРОКУРАТУРА – это орган по надзору за соблюдением законов гражданами и предприятиями;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД – это орган по надзору за соблюдением Конституции;
НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА – это организация по контролю доходов и сбору налогов с населения и предприятий.

Таблица 6

Степень знакомства населения с правовыми институтами, %

Правовые учреждения	Знакомы хорошо	Знакомы в средней степени	Не знакомы	Итого
Адвокатура	8,8	58,9	32,3	100
Административные органы власти, мэрия	9,3	58,0	32,7	100
Арбитражный суд	3,5	34,5	62,0	100
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	5,5	47,5	47,0	100
Государственная Дума	5,6	48,2	46,2	100
Совет Федерации	4,4	39,2	56,4	100
Милиция	25,3	58,4	16,3	100
Органы ФСБ	9,1	41,0	50,0	100
Нотариат	18,3	58,2	23,5	100
Прокуратура	11,1	51,9	37,0	100
Районный суд	14,5	56,3	29,2	100
Конституционный суд	4,3	37,7	58,0	100

Таблица 7

Смогут ли граждане при необходимости вступить в контакт с правовыми учреждениями, %

Правовые учреждения	Смогут легко	Смогут, хотя и не легко	Практически, не смогут	Затруднились ответить	Итого
Адвокатура	37,2	30,7	8,5	23,6	100
Административные органы власти, мэрия	20,9	44,0	12,4	22,7	100
Арбитражный суд	10,1	23,4	21,4	45,1	100
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	13,2	32,9	19,4	34,5	100
Государственная Дума	2,6	14,2	45,9	37,3	100
Совет Федерации	2,7	12,2	46,6	38,5	100
Милиция	47,2	30,8	5,5	16,5	100
Органы ФСБ	8,8	13,2	13,2	64,8	100
Нотариат	51,3	25,5	6,4	16,8	100
Прокуратура	25,8	34,5	10,1	29,6	100
Районный суд	34,1	35,2	6,5	24,2	100
Конституционный суд	5,3	18,5	29,8	46,4	100
Налоговые органы	33,7	28,0	9,2	29,1	100

Все эти образы в целом адекватны действительным функциям протестированных правовых учреждений и свидетельствуют об адекватности массового сознания абсолютного большинства россиян требованиям демократического правового государства.

8. Потребность в правовой информации

Большинство граждан, испытывая потребность в правовой информации, не всегда легко ее находят (см. рис. 1).

С трудностями в поиске необходимой правовой информации сталкиваются представители всех возрастных групп, но в большей степени молодежь и среднее поколение (см. табл. 1). Чем ниже уровень образования, тем выше доля тех, кто не нуждается в правовой информации (см. табл. 2).

Рисунок 1

Легко ли находят граждане необходимую правовую информацию, %

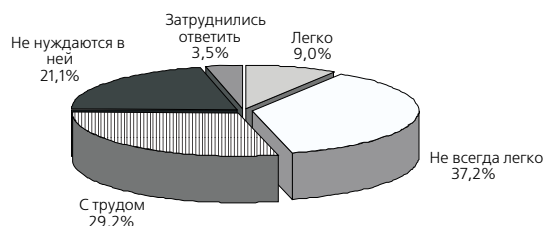


Таблица 1

Легко ли находят представители разных возрастных групп необходимую им правовую информацию, %

ЛЕГКО ЛИ НАХОДЯТ ПРАВОВУЮ ИНФОРМАЦИЮ	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Легко	12,9	8,7	12,8	8,0	8,0	5,3
Находят, но не всегда легко	42,6	45,9	42,1	36,3	32,6	29,0
Чаще всего с трудом	22,5	26,0	29,3	35,1	31,4	26,5
В правовой информации не нуждаются	16,7	16,8	13,1	17,2	25,3	34,5
Затруднились ответить	5,3	2,6	3,4	2,7	4,7	2,5

Таблица 2

Легко ли находят опрошенные, имеющие разный уровень образования, необходимую им правовую информацию, %

ЛЕГКО ЛИ НАХОДЯТ ПРАВОВУЮ ИНФОРМАЦИЮ	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Легко	2,2	7,6	7,8	16,1	12,1	4,5
Находят, но не всегда легко	19,2	31,1	36,8	43,1	45,7	54,5
Чаще всего с трудом	28,6	27,1	31,6	24,8	28,7	36,4
В правовой информации не нуждаются	45,1	29,9	20,4	13,9	9,9	4,6
Затруднились ответить	4,9	4,3	3,4	2,1	3,6	0,0

Потребность в получении правовой информации у российских граждан возникает в среднем раз в 10–11 месяцев, или, округляя, – *раз в год*. Это в целом. Если учитывать только тех, кто имеет потребность в правовой информации (71,5%), то этот показатель составит 14–15 месяцев (1 год и 2–3 месяца), или, округляя – *до полутора лет*.

У мужчин этот показатель составляет 14 месяцев, у женщин – 15 месяцев. Обычно возникает потребность в правовой информации у 72,1% мужчин и у 71,0% женщин.

Рассмотрим эти показатели для разных возрастных групп (см. рис. 2 и 3). Доля нуждающихся в правовой информации с

Рисунок 2

Доля представителей различных возрастных групп, испытывающих потребность в правовой информации, %

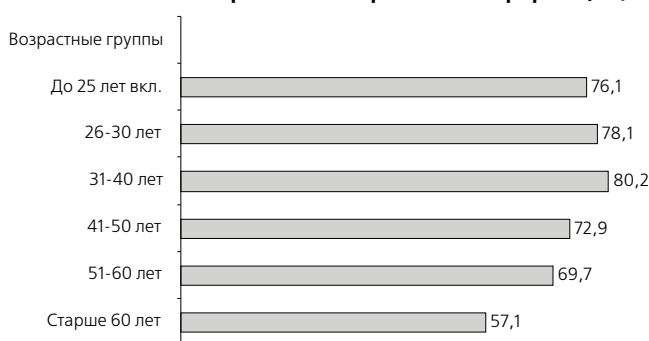
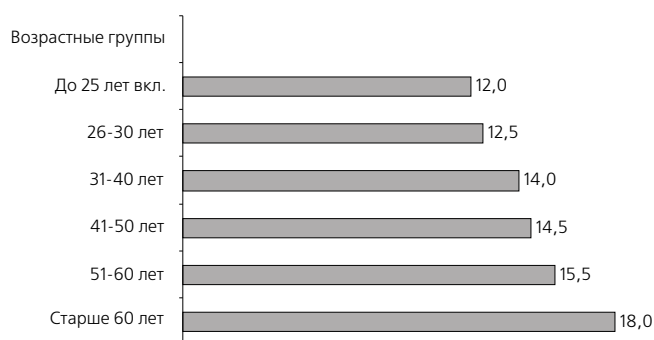


Рисунок 3

Частота возникновения у представителей различных возрастных групп потребности в правовой информации, месяцев



возрастом уменьшается. У молодежи чаще возникает потребность в правовой информации, чем у старшего поколения. По социальным группам показатели потребности в правовой информации следующие (см. рис. 4 и 5).

Рисунок 4

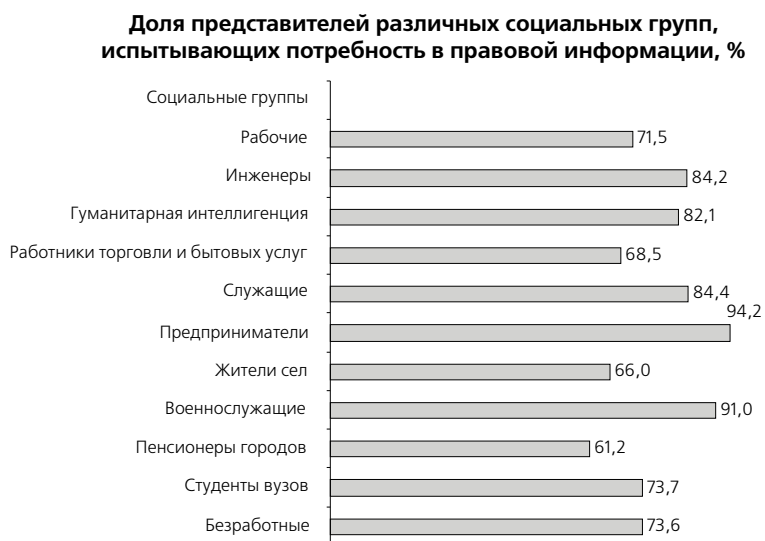
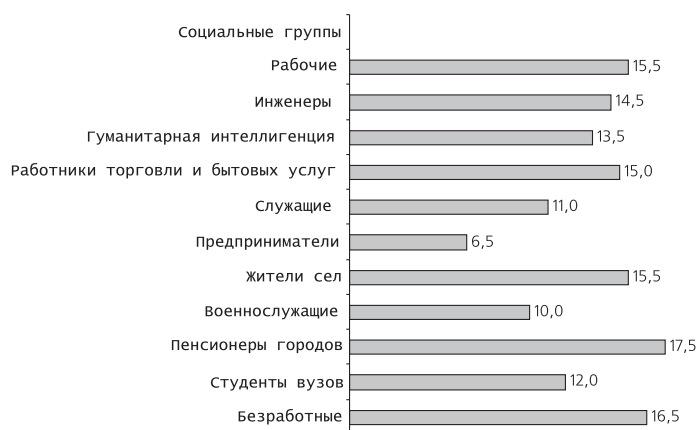


Рисунок 5

Частота возникновения потребности у представителей различных социальных групп в правовой информации, месяцев



Потребность в правовой информации чаще всего возникает у предпринимателей, военных и служащих, реже – у городских пенсионеров, безработных, жителей сел, работников сферы услуг, рабочих и инженеров.

Наиболее полезной для себя сегодня опрошенные считают информацию по гражданскому, трудовому, жилищному праву, закону о социальной защите населения и пенсионному законодательству, налоговому законодательству, налоговому законодательству и семейному праву (см. перечень 4).

Перечень 4

Информация по каким отраслям права была бы сегодня полезной для граждан России, %

48,8	–	Жилищное право
48,3	–	Трудовое право
47,2	–	Гражданское право
38,9	–	Закон о социальной защите населения
38,4	–	Пенсионное законодательство
26,4	–	Налоговое законодательство
20,3	–	Семейное право
16,9	–	Уголовное законодательство
16,9	–	Земельное право
11,5	–	Конституция России
8,3	–	Административное право
8,0	–	Экономическое (хозяйственное) право
5,3	–	Экологическое право
5,1	–	Финансовое (банковское) право
4,7	–	Закон о малых предприятиях
2,5	–	Закон о коррупции
1,1	–	Закон о банкротстве

Информация по большинству отраслей права нужна молодежи и среднему поколению, однако и старшее поколение нуждается в информации по жилищному праву, закону о социальной защите, пенсионному законодательству, гражданскому праву (см. табл. 3).

Наибольшая потребность в информации о налоговом законодательстве – у предпринимателей (см. табл. 4).

Ранее потребность в правовой информации возникла у 51,0% опрошенных, в том числе у 27,4% - неоднократно. Не возникло такой потребности у 33,2% опрошенных и 15,8% не смогли вспомнить.

Таблица 3

Доля представителей различных возрастных групп, по мнению которых им сегодня была бы полезна информация по тем или иным отраслям права, %

ОТРАСЛИ ПРАВА	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Налоговое законодательство	36,8	32,7	34,5	29,1	23,0	8,9
Уголовное законодательство	28,2	23,5	20,1	16,9	11,5	7,5
Гражданское право	54,5	54,6	54,6	52,2	41,4	30,9
Земельное право	7,7	9,7	16,2	18,2	19,9	23,4
Трудовое право	51,2	62,8	58,5	61,9	43,7	17,3
Экономическое (хозяйственное) право	13,4	12,8	9,8	7,5	3,4	4,5
Закон о социальной защите населения	25,8	33,7	34,5	39,1	48,3	46,2
Жилищное право	44,0	48,0	50,0	50,0	55,9	44,6
Административное право	12,4	12,8	14,3	6,0	5,0	2,8
Конституция России	17,2	13,8	11,9	10,9	10,7	7,5
Финансовое (банковское) право	12,9	5,1	8,2	4,2	1,5	1,4
Пенсионное законодательство	10,5	15,8	18,3	37,8	60,9	69,6
Экологическое право	4,8	3,6	3,4	4,2	6,5	8,6
Семейное право	26,3	28,6	22,0	21,1	18,0	11,4
Закон о коррупции	2,9	1,5	2,7	1,7	2,7	3,1
Закон о малых предприятиях	9,1	7,1	7,3	4,0	2,7	0,8
Закон о банкротстве	1,9	1,0	2,7	1,0	0,0	0,3

Рисунок 6

Возникла ли ранее потребность в правовой информации у представителей различных возрастных групп опрошенных, %



Таблица 4
Доля представителей различных социальных групп граждан, по мнению которых им сегодня
была бы полезна информация по тем или иным отраслям права, %

ОТРАСЛИ ПРАВА	СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ											
	Рабочие пред- приятия, стоек	ИТ-предприя- тия, стоек	Уманитарная и творческая интеллигенция	Работники гос- торговли, быто- вых услуг, транс- порта, связи	Служащие	Предпринима- тели	Жители сел	Военнослужа- щие, сотрудни- ки МВД	Пенсионеры городские	Студенты вузов	Безработные	
Налоговое законодательство	23,2	39,5	33,0	33,1	38,5	80,8	21,0	31,3	10,4	47,4	21,0	
Уголовное законодательство	21,8	13,2	13,4	20,5	16,7	17,3	13,1	50,7	8,3	28,1	13,1	
Гражданское право	52,1	59,2	56,3	49,6	57,3	38,5	43,6	50,7	37,0	43,9	43,6	
Земельное право	12,9	11,8	12,5	8,7	9,4	13,5	28,0	9,0	21,1	5,3	28,0	
Трудовое право	60,6	69,7	62,5	61,4	66,7	40,4	46,2	44,8	19,6	42,1	46,2	
Экономическое (хозяйственное) право	4,7	15,8	2,7	7,9	17,7	28,8	6,5	9,0	3,7	24,6	6,5	
Закон о социальной защите населения	33,5	34,2	51,8	38,6	44,8	15,4	38,5	25,4	49,5	17,5	38,5	
Жилищное право	52,4	53,9	56,3	54,3	47,9	13,5	46,2	58,2	51,7	31,6	46,2	
Административное право	5,6	17,1	12,5	4,7	16,7	23,1	7,0	20,9	2,8	10,5	7,0	
Конституция России	10,3	7,9	19,6	15,7	7,3	19,2	7,7	16,4	8,9	28,1	7,7	
Финансовое (банковское) право	3,5	3,9	0,9	4,7	10,4	32,7	3,5	6,0	1,5	26,3	3,5	
Пенсионное законодательство	28,2	36,8	41,1	30,7	30,2	11,5	34,7	26,9	73,4	7,0	34,7	
Экологическое право	2,1	2,6	6,3	4,7	4,2	1,9	4,2	1,5	11,3	5,3	4,2	
Семейное право	23,8	18,4	20,5	24,4	25,0	3,8	24,7	14,9	14,1	10,5	24,7	
Закон о коррупции	1,2	0,0	1,8	2,4	2,1	3,8	0,9	11,9	4,0	5,3	0,9	
Закон о малых предприятиях	2,9	5,3	3,6	6,3	7,3	40,4	2,8	4,5	0,9	10,5	2,8	
Закон о банкротстве	0,6	2,6	0,0	0,0	0,0	11,5	0,5	4,5	0,3	5,3	0,5	

В случае потребности в правовой информации опрошенные будут искать ее в следующих источниках (%):

- 62,1 – Обратятся в юридическую консультацию.
- 39,6 – Спросят у родственников, знакомых.
- 34,2 – В специальной литературе.
- 22,5 – В средствах массовой информации.
- 21,0 – В справочниках.
- 12,3 – Обратятся в правозащитную организацию.
- 8,0 – В Интернете.
- 1,8 – Другие источники.

Когда у опрошенных возникала потребность в правовой информации, не все имели возможность ее найти. Часть опрошенных нужную правовую информацию находила в следующих источниках (%):

- 22,1 – В юридической консультации.
- 10,7 – В специальной литературе.
- 9,3 – От родственников, знакомых.
- 5,9 – В средствах массовой информации.
- 5,6 – В справочниках.
- 1,8 – В Интернете.
- 1,3 – В правозащитной организации.
- 2,3 – Из иных источников.

Как следует из приведенных данных, потребление правовой информации населением не систематизировано. Традиции обращения в юридическую консультацию за информацией невелики. Из тех, кто в ней нуждается, обратились в юридическую консультацию всего 37,5%.

Необходимую правовую информацию граждане России получают прежде всего из центральной прессы, центрального телеканала, юридических консультаций, личных контактов (см. перечень 5).

Перечень 5

Источники, из которых население получает необходимую правовую информацию, %

- 50,7 – Личные контакты (знакомые, родственники, коллеги по работе).
- 44,7 – Центральные телеканалы.
- 41,4 – Юридическая консультация.
- 40,2 – Центральная пресса (газеты, журналы).

- 28,8 – Специальная литература.
- 21,7 – Справочники.
- 20,9 – Местная пресса.
- 15,6 – Юристы по месту работы.
- 15,3 – Местные телеканалы.
- 14,6 – Центральные радиостанции.
- 6,4 – Местные радиостанции.
- 4,3 – Правовая реклама.
- 2,9 – Другие источники.

Характер использования источников правовой информации схож у лиц разного возраста, однако молодежь чаще, чем старшее поколение, использует специальную и справочную литературу (см. табл. 5). Это во многом связано с более высоким уровнем образования (см. табл. 6).

Удовлетворенность опрошенных потребляемой правовой информацией «средняя». Считают, что получаемой правовой информации вполне достаточно, 31,3%, по некоторым правовым знаниям достаточно, по некоторым нет – 39,6%, недостаточно –

Таблица 5

Источники, из которых опрошенные разного возраста получают нужную правовую информацию, %

Источники правовой информации	ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ (ЛЕТ)					
	До 25	26-30	31-40	41-50	51-60	Старше 60
Центральная пресса (газеты, журналы)	38,8	40,3	41,5	42,8	40,6	36,5
Местная пресса	17,2	15,8	17,1	19,2	24,1	29,0
Центральные телеканалы	37,8	43,9	41,8	44,5	47,9	49,6
Местные телеканалы	10,0	14,3	10,7	14,9	20,3	19,8
Центральные радиостанции	8,6	10,7	8,2	14,7	20,3	21,7
Местные радиостанции	4,3	2,0	5,2	4,7	6,9	12,5
Правовая реклама	5,7	3,6	4,3	4,2	6,1	2,8
Справочники	25,4	26,5	24,4	23,4	21,5	12,5
Специальная литература	49,3	37,8	33,8	26,6	24,1	13,1
Юридическая консультация	36,4	37,8	45,1	43,5	44,1	38,4
Юристы по месту работы	11,5	16,8	21,3	21,6	15,3	5,6
Личные контакты (знакомые, родственники, коллеги по работе)	52,2	55,1	53,0	53,2	44,1	47,1
Другие источники	4,3	5,1	2,4	3,2	0,4	2,8

Таблица 6

Источники, из которых получают нужную правовую информацию опрошенные, имеющие разный уровень образования, %

Источники правовой информации	ОБРАЗОВАНИЕ					
	Неполное среднее	Общее среднее	Среднее профессиональное	Незаконченное высшее	Высшее	Имеют ученую степень
Центральная пресса (газеты, журналы)	25,8	33,2	42,4	40,9	46,6	54,5
Местная пресса	20,9	21,0	24,8	13,9	18,4	13,6
Центральные телеканалы	53,3	45,1	48,8	35,8	38,9	40,9
Местные телеканалы	19,8	17,4	17,9	5,8	11,7	13,6
Центральные радиостанции	20,3	15,9	15,4	12,4	11,3	13,6
Местные радиостанции	12,1	8,2	6,8	2,2	3,8	4,5
Правовая реклама	1,6	7,0	4,2	3,6	3,6	9,1
Справочники	2,2	14,9	16,0	30,7	36,4	45,5
Специальная литература	3,8	17,4	23,8	51,8	44,7	36,4
Юридическая консультация	32,4	36,9	42,1	40,9	47,4	31,8
Юристы по месту работы	6,6	13,4	15,0	16,1	20,2	31,8
Личные контакты (знакомые, родственники, коллеги по работе)	54,4	50,0	50,0	49,6	50,8	50,0
Другие источники	0,5	2,4	2,2	4,4	4,5	4,5

15,2% . Указали, что вообще не нуждаются в правовой информации, всего 8,1% опрошенных и 5,8% затруднились ответить.

Опрошенные указали на следующие названия прессы, радиостанций и телеканалов, из которых они черпают правовую информацию:

1) ПРЕССА (%):

- 10,7 – Аргументы и факты
- 6,3 – Российская газета
- 5,9 – Комсомольская правда
- 4,0 – Труд
- 2,1 – Московский комсомолец
- 1,8 – Известия
- 1,7 – Финансовая газета
- 0,8 – Советская Россия

0,7 – Правда
0,7 – Человек и закон
0,6 – Экономика и жизнь
0,6 – Юридическая консультация
0,5 – Коммерсантъ
0,3 – Совершенно секретно
0,2 – Мир новостей
0,2 – Парламентская газета
0,2 – Экономическая газета
0,1 – Независимая газета
0,1 – Сегодня
0,1 – Новая газета
0,1 – Правопорядок
0,1 – Расследования
2,8 – Региональные издания

2) ТЕЛЕКАНАЛЫ (%):

44,2 – ОРТ
15,0 – РТР
12,9 – НТВ
1,6 – ТВ-6
1,0 – ТВЦ

0,2 – ТНТ
0,0 – Культура
0,1 – СТС
0,0 – Рен-TV
0,4 – Региональные телеканалы

3) РАДИОСТАНЦИИ (%):

7,3 – Радио России
3,2 – Маяк
0,9 – Эхо Москвы
0,3 – Европа Плюс
0,3 – Русское радио
0,1 – Ностальжи
1,3 – Региональные радиоканалы
0,2 – Юность

Таким образом, основные источники правовой информации – это центральные пресса, радиостанции, телеканалы. Основные ис-

точники правовой информации: из прессы – АиФ, из радиостанций – Радио России и Маяк, из телепередач – ОРТ, РТР, НТВ.

Наибольший интерес у большинства опрошенных вызывают следующие публикации на правовые темы (%):

- 56,8 – Газетные рубрики с ответами на вопросы читателей.
- 50,1 – Комментарии юристов по актуальным правовым проблемам.
- 28,2 – Новости законодательства.
- 18,1 – Тексты законов и нормативных документов.
- 14,8 – Аналитические обзоры по правовой проблематике.

Из радио- и телепередач наибольший интерес у большинства населения вызывают следующие (%):

- 57,0 – Передачи, в которых специалисты консультируют население по правовым вопросам.
- 54,2 – Программы, в которых рассказывается о том, как граждане защищали свои права в конкретных жизненных ситуациях.
- 27,0 – Ток-шоу, в которых специалисты обсуждают актуальные правовые проблемы.
- 26,6 – Программы, в которых эксперты комментируют содержание законов и нормативных документов.
- 21,4 – Программы, в которых сообщаются новости в сфере права.

Большинство опрошенных считает целесообразным организацию дополнительных программ, публикаций по правовой тематике (см. табл. 7).

Таблица 7

Мнение опрошенных о том, целесообразно ли организовать дополнительные программы, публикации по правовой тематике, %

	Целе-сообразно	Не целе-сообразно	Затрудни-лись ответить	Итого
В центральной прессе, журналах	48,7	15,2	36,1	100
В местной прессе	49,1	16,4	34,6	100
На центральном телевидении	55,0	15,8	29,2	100
На местном телевидении	48,8	18,6	32,5	100
На центральном радио	42,8	19,0	38,2	100
На местном радио	39,8	20,9	39,3	100
На лекциях, выступлениях юристов	36,0	19,3	44,8	100

Эти передачи, публикации на правовую тему могут присутствовать как в центральных, так и в местных СМИ.

Наряду с отмеченным, до 10% опрошенных хотели бы получать дополнительную информацию по праву из следующих источников: справочники, специальная литература, Интернет, курсы повышения квалификации, лекции, брошюры.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ ЦЕЛЕВОЕ ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ

1. Правовое просвещение населения при помощи СМИ¹

Для определения эффективности радио- и телепередач по правовой тематике был предпринят формализованный анализ (контент-анализ) 500 писем, поступивших в редакции Радио России и Общественного российского телевидения с января по май 1999 г. Основная цель исследования состояла в том, чтобы определить, как реагирует население на передачи по правовой тематике, которые транслировались за этот период упомянутыми каналами. Формализованный анализ содержания писем осуществлен при помощи кодификатора, который носит унифицированный характер и может быть применен при повторном анализе писем по правовой тематике, поступающих в редакции любых телеканалов и радиостанций. Все письма оказались или функциональной направленности, или благодарственные. Ни одного критического письма в адрес передач нет. Авторы писем функциональной направленности либо решают какие-то личные правовые проблемы, либо помогают решать таковые своим родственникам. Стиль писем свидетельствует о том, что передачи на правовую тему благоприятно воспринимаются разными демографическими и социальными группами населения России.

Как показали результаты анализа, правовые передачи по радио и телевидению способствовали:

Осознанию частью аудитории правовых аспектов своих проблем и более интенсивному поиску правовых форм их решения. Этот поиск выразился в обращении за дополнительной информацией или консультацией в редакции.

Включению части аудитории в коммуникационный процесс с редакцией по поводу правовых проблем.

Попытке аудитории осуществить ранжирование актуальных для сегодняшней жизни российского общества вопросы законотворчества и внести свои предложения по освещению этих проблем в средствах массовой информации в будущем.

¹ Раздел основан на результатах исследования с использованием таких методов, как анализ писем населения, поступивших в редакции прессы, радио и телевидения; контент-анализ прессы; фокус-групп для оценки эффективности социальной правовой рекламы.

Попытке вскрыть злободневные противоречия правового поля, обосновать их истоки и пути искоренения.

Попытке объяснить конфликтность в деятельности ряда правовых институтов, найти возможные пути их реформирования.

Об эффективности радио- и телепередач свидетельствует адресат писем. Основная масса (94,7%) писем с содержанием правового характера адресована Радио России, редакции программ «Законодательный практикум», «Правовой дневник», «Законодательный многогранник». Еще 5,3% писем пришли на Общественное российское телевидение (ОРТ), в редакции телепередачи «Доброе утро» и рубрики «Домашний адвокат».

Две трети (67,3%) авторов писем мотивировали свое обращение в редакции итогами просмотра ряда передач по правовой тематике, а 32,7% указали, что их обращение в редакцию вызвано одной конкретной передачей. Обращение аудитории в редакции за консультацией свидетельствует о возросшем доверии населения к средствам массовой информации, что в большой степени способствует росту эффективности передач по правовой тематике.

Почти все (95,2%) письма носят индивидуальный характер, 3,8% – коллективный и 1,0% составляют официальные письма.

Региональное разнообразие писем велико. Треть (33,7%) писем поступила от населения мегаполисов (Москвы и Санкт-Петербурга), почти половина (44,8%) – из четырех территориально-экономических районов: Центрального, Центрально-Черноземного, Поволжского и Северо-Кавказского. На долю остальных восьми регионов страны приходится 21,7% писем и 1,8% – на долю населения государств СНГ, преимущественно Беларуси и Украины (см. рис. 1).

Авторы писем – жители столичных городов и областных центров (39,4%), а также районных центров и малых городов (43,3%). Доля писем из сел (деревень) и рабочих поселков составляет 17,3%.

Основная цель 83,7% авторов, приславших письма в редакции, – получить более подробную юридическую консультацию после просмотренной (прослушанной) правовой передачи на конкретную тему (см. рис. 2).

Более двух третей (65,9%) авторов писем – женщины, 28,8% – мужчины, 5,3% – семейные пары.

Рисунок 1

Доля писем, поступивших в редакции Радио России и ОРТ из разных регионов России и стран СНГ, %

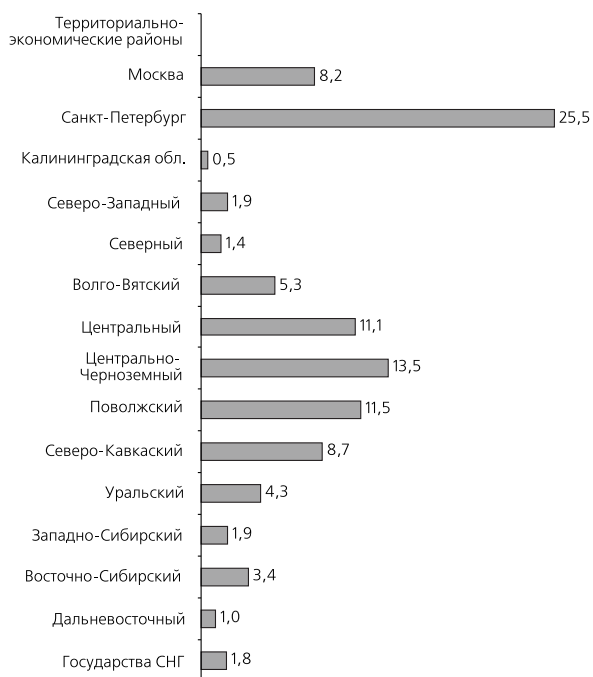
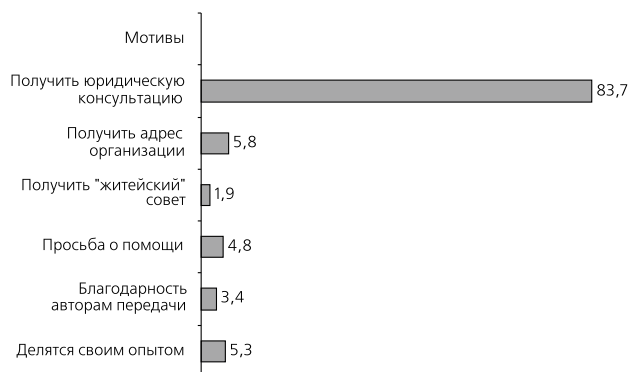


Рисунок 2

Мотивы обращения в редакции Радио России и ОРТ, %



В основном это представители социально мало защищенных слоев населения, чаще старшего поколения (см. рис. 3).

В 54,8% случаев в редакции обращаются пенсионеры, ветераны труда и инвалиды, то есть люди, которые имеют богатый жизненный опыт и одновременно много проблем, связанных с решением правовых споров, в основном имущественных. В новых условиях этой категории населения труднее всего ориентироваться в правовых отношениях, лишенных административной опеки, в связи с чем они острее, чем другие группы населения, нуждаются в правовой информации. Этим объясняется тот факт, что в письмах речь идет прежде всего о правовых проблемах социальной сферы, защите прав личности.

Тематический анализ писем был осуществлен по двум критериям: по отрасли права и видам права личности.

В отраслевом раскладе в письмах населения, адресованных СМИ, затрагиваются 17 отраслей права. Проблемы, затронутые в письмах, относятся прежде всего к сфере гражданского права

Рисунок 3



(право наследования, защита прав потребителя и вкладчика), социальных гарантий, жилищного права, муниципального права, семейного права, административного права (в основном жалобы на «неадекватное» поведение представителей государственных органов власти), трудового права и гражданского процессуального права, финансового и налогового законодательства.

В 92,0% писем затрагиваются проблемы права в сфере социально-экономических и социально-культурных отношений, в 10,1% – гражданских прав и свобод, в 2,4% – политические права личности. Это – право на труд по профессии, на охрану здоровья, на социальное обеспечение по старости или нетрудоспособности, право на жилище, право на образование, имущественное право, право на предпринимательскую деятельность, право на наследование.

В письмах, посвященных вопросам прав и свобод личности, внимание авторов акцентировано на проблемах, связанных с несоблюдением следующих прав: права лиц, находящихся в местах временного лишения свободы, уважение достоинства личности (0,5% писем); принцип равенства перед законом (6,3% писем); гарантия государством личной безопасности и безопасности семьи (1,4% писем); право на беспристрастную судебную защиту от посягательства на честь, достоинство, здоровье, жизнь (1,9% писем).

В письмах, посвященных вопросам политических прав, авторами выделены всего две проблемы: право на пересмотр приговора (1,0% писем) и право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод личности (1,4% писем).

Проблемы, которые ставят в своих письмах мужчины и женщины, во многом схожи, однако мужчины чаще, чем женщины, пишут об имущественных правах.

В абсолютном большинстве писем авторы ставят по две-три проблемы.

Основные методы правового информирования россиян, кроме их личного опыта решения правовых споров, – это правовое самообразование и правовая пропаганда посредством СМИ. В случае самообразования, стимулируемого чаще всего необходимостью решить какой-то правовой спор, граждане усваивают не только массовую, но и специальную правовую информацию. Последняя служит стимулом для расширения своих познаний в области права и обращения за дополнительной информацией как к спе-

циальной литературе, так и к консультациям, публикуемым в прессе.

С целью оценки роли массовой прессы в правовом просвещении населения в 1999г. был проведен анализ содержания публикаций на правовую тематику в семнадцати газетах.²

Таблица 1

Количество и доля материалов по правовой проблематике, опубликованных в прессе за январь-май 1999 г.

Издания	Количество публикаций	Доля в общем количестве публикаций по правовой теме, увидевших свет во всех изданиях (в %)
«Экономика и жизнь»	694	51,8
«Известия»	75	5,6
«Московские новости»	23	1,7
«Комсомольская правда»	110	8,2
«Труд»	78	5,8
«Интерфакс» (приложение АиФ)	30	2,2
«Аргументы и Факты»	35	2,6
«Московский комсомолец»	35	2,6
«Воскресное приложение Московского комсомольца»	28	2,1
«Совершенно секретно»	11	0,8
«Советская Россия»	6	0,4
«Мегаполис-экспресс»	6	0,4
«Независимая газета»	29	2,2
«Сегодня»	65	4,9
«Новая газета»	84	6,3
«Мир новостей»	26	1,9
«Правда»	4	0,3
ИТОГО	1339	100,0

² При помощи формализованного бланка контент-анализа было изучено содержание публикаций по правовой тематике, опубликованных в течение пяти месяцев в следующих изданиях: Экономика и жизнь, Комсомольская правда, «Новая газета», «Труд», «Сегодня», «Известия», «Аргументы и факты», «Московский комсомолец», «Интерфакс», «Независимая газета», воскресное приложение «МК», «Мир новостей», «Московские новости», «Совершенно секретно», «Советская Россия», «Мегаполис-экспресс», «Правда».

Что касается «вала» правовых публикаций за январь-май 1999г., то лидером здесь является «Экономика и жизнь». На её долю приходится 52% всех опубликованных семнадцатью подвергшимися анализу газет. Еще на пять газет: «Известия», «Комсомольская правда», «Труд», «Сегодня» и «Новая газета» приходится 31% публикаций по правовой тематике. На «Аргументы и Факты», «Интерфакс», «Московский комсомолец», «Независимую газету» и «Мир новостей» приходится 11,7%, а на «Московские новости», воскресное приложение «Московского комсомольца», «Совершенно секретно», «Советскую Россию», «Мегаполис-экспресс» и «Правду» – 5,3% аналогичных публикаций (см. табл. 1).

Рассмотрим количественную динамику публикаций по правовой тематике по месяцам (см. табл. 2).

Объем основной массы публикаций по правовой тематике небольшой: 37,0% материалов – менее 1/16 полосы³, 24,2% – 1/16-1/8 полосы, 19,5% – 1/8-1/4 полос, 14,0% – 1/4-1/2 полосы, 3,8% – 1/2 полосы до целой полосы, 1,5% – более одной полосы. Средний объем публикаций по правовой тематике – 1/6 полосы.

61,2% публикаций носят характер заметки и лишь 19,3% – это полноценная статья. Еще 19,5% публикаций – нечто среднее между заметкой и статьей.

Судя по данным табл. 3, подавляющее число публикаций по правовой тематике в «Комсомольской правде», в газете «Труд» и в воскресном приложении «МК» носит характер заметок, то есть их объем не превышает 1/16 полосы. Почти половина публикаций в газете «Экономика и жизнь» – такого же объема.

Больше всего полноценных статей в «Московских новостях» – 73,9%, «Интерфаксе» – 36,7%, «АиФ» – 54,3%, «МК» – 48,6%, «Совершенно секретно» – 90,9%, «Мегаполис-экспрессе» – 75% и в «Новой газете» – 38,1%.

В предпоследней строке табл. 3 представлен усредненный объем материалов, опубликованных по правовой тематике за прошедшие пять месяцев. За максимальный объем взята одна полоса. Согласно рассчитанным показателям, самый большой объем у материалов, публикуемых в следующих газетах: «Совершенно секретно», «Мегаполис-экспресс», «Московские но-

³ Полоса - одна страница полноформатной газеты, типа «Комсомольской правды».

Таблица 2

Число и доля материалов по правовой проблематике, опубликованных в прессе за январь-май 1999г.

Издания	Среднее число публикаций в одном номере издания	Среднее число публикаций в месяц	Доля выхода в свет изданий по месяцам, %					Итого	Общее число публикаций
			январь	февраль	март	апрель	май		
«Экономика и жизнь»	31,5	139	21,5	14,8	15,4	27,7	20,6	100	694
«Известия»	0,8	15	16,0	10,7	14,7	33,3	25,3	100	75
«Московские новости»	1,2	5	26,1	26,1	21,8	13,0	13,0	100	23
«Комсомольская правда»	1,1	22	30,9	21,8	18,2	12,7	16,4	100	110
«Труд»	0,8	16	16,7	14,1	28,2	15,4	25,6	100	78
«Интерфакс» (приложение АиФ)	0,4	6	20,0	33,3	13,3	13,3	20,1	100	30
«Аргументы и Факты»	1,7	7	17,1	17,1	25,7	22,9	17,2	100	35
«Московский комсомолец»	0,4	7	17,1	17,1	17,1	34,3	14,4	100	35
Воскресное приложение «Московского комсомольца»	1,3	6	21,4	25,0	25,0	0,0	28,6	100	28
«Совершенно секретно»	2,2	2	18,2	18,2	36,4	18,2	9,0	100	11
«Советская Россия»	0,1	1	16,7	16,7	33,3	16,7	16,6	100	6
«Мегаполис-экспресс»	0,3	1	16,7	16,7	16,7	16,7	33,2	100	6
«Независимая газета»	0,3	6	27,6	13,8	24,1	20,7	13,8	100	29
«Сегодня»	0,6	13	26,2	44,6	15,4	7,7	6,1	100	65
«Новая газета»	4,4	17	27,4	20,2	17,9	22,6	11,9	100	84
«Мир новостей»	1,2	5	26,9	19,2	11,5	19,2	23,2	100	26
«Правда»	0,1	1	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0	100	4

вости» и «Московский комсомолец»; самый маленький – в газетах: «Мир новостей», «Комсомольская правда», воскресное приложение «МК», «Правда», «Труд», «Известия» и «Экономика и жизнь».

Предположим, что эффект воздействия публикаций по правовой тематике на население зависит от двух факторов – количества публикаций и их среднего объема. Это упрощенная схема, однако она позволяет построить *индекс эффективности правового просвещения* читателей изданий, вычисляемый как произведение доли публикаций за пять месяцев в соответствующем издании в составе совокупного числа аналогичных публикаций во всех изданиях за этот же период, на их средний объем (см. последнюю строку табл. 3).

Согласно значениям *индекса эффективности правового просвещения*, наиболее массовым является воздействие на население правовой информации, публикуемой в газете «Экономика и жизнь». За ней следуют «Новая газета», «МК», «Известия» и «АиФ». Значимым можно считать также воздействие на массовое сознание населения правовых материалов, публикуемых в «Московских новостях», «Интерфаксе», в газетах «Сегодня», «Труд», «Совершенно секретно», «Независимая газета». Низок просветительский эффект в плане формирования правосознания населения у таких газет как «Правда» (почти нулевой), «Советская Россия», «Мегаполис-экспресс», воскресное приложение «МК» и «Мир новостей».

Основная масса (42,8%) публикаций по правовой тематике подготовлена журналистами, то есть – это редакционные материалы. Далее следуют публикации, подготовленные специалистами по правовой проблематике (31,6%). Почти каждая десятая публикация (8,6%) – это выступление официального представителя государственного органа или правовой организации. Некоторые статьи подготовлены журналистами совместно с учеными.

В большинстве изданий авторы публикаций по правовой тематике – журналисты. Юристы выступают авторами материалов в основном в «Комсомольской правде», в газетах «Труд» и «Мир новостей». Научные сотрудники и иные эксперты выступают с материалами по правовой тематике в газете «Экономика и жизнь», а официальные представители государственных органов – в газетах «Экономика и жизнь», «Советская Россия» и «Правда».

Основная масса (48,1%) публикаций адресована всем слоям

Таблица 3

Объем публикаций	Издания									
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московского комсомольца»	
Менее 1/6 полосы	44,1	20,0	4,3	70,0	70,5	0,0	11,4	0,0	0,0	59,1
От 1/16 до 1/8 полосы.	25,9	52,0	4,3	6,4	7,7	26,7	14,3	2,9	4,5	4,5
От 1/8 до 1/4 полосы	16,0	20,0	17,4	4,5	10,3	36,7	20,0	48,6	36,4	36,4
От 1/4 до 1/2 полосы	8,1	5,3	56,5	17,3	11,5	36,6	54,3	34,3	0,0	0,0
От 1/2 полосы до целой полосы	3,2	2,7	17,5	1,8	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0
Более одной полосы	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Средний объем публикаций (часть полосы)	0,15	0,14	0,38	0,12	0,09	0,24	0,26	0,33	0,09	0,09
Индекс эффективности правового просвещения	7,8	0,8	0,6	1,0	0,5	0,6	0,7	0,9	0,2	0,2

Окончание таблицы 3

Объем публикаций	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Менее 1/6 полосы	0,0	0,0	25,0	0,0	20,0	0,0	26,9	25,0
От 1/16 до 1/8 полосы.	0,0	16,7	0,0	31,0	53,8	17,9	46,2	25,0
От 1/8 до 1/4 полосы	0,0	50,0	0,0	51,7	15,4	44,0	23,1	50,0
От 1/4 до 1/2 полосы	36,4	3,3	25,0	13,8	10,8	29,8	3,8	0,0
От 1/2 полосы до целой полосы	54,5	0,0	50,0	3,5	0,0	8,3	0,0	0,0
Более одной полосы	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100
Средний объем публикаций (часть полосы)	0,64	0,24	0,48	0,21	0,13	0,28	0,11	0,13
Индекс эффективности правового просвещения	0,5	0,1	0,1	0,5	0,6	1,8	0,2	0,04

населения. Еще почти четверть (24,0%) – предпринимателям, бухгалтерам, финансистам. Относительно небольшая часть публикаций адресована руководителям государственных предприятий и учреждений (1,6%), женщинам (0,5%), фермерам (0,1%). Примерно четверть (25,7%) публикаций не имеет четко обозначенного адресата.

Почти половина (43,8%) публикаций по правовой тематике в газете «Экономика и жизнь» адресована предпринимателям и бухгалтерам. Большинство газет адресует правовые материалы всем слоям населения. Однако в газетах «Труд», «Комсомольская правда», «Экономика и жизнь», «Мир новостей» много таких публикаций по правовой тематике, адресат которых не определен.

Обычно журналисты, официальные представители государственных органов и часть юристов адресуют свои публикации всему населению. 54,1% статей, написанных юристами и 46,9% – научными сотрудниками не имеют конкретного адресата.

Более половины (51,4%) публикаций – консультации по правовым вопросам. Тематика остальных распределяется по следующему спектру (см. также табл. 4):

- 15,9% – Информация о событиях, связанных с нарушением каких-либо прав граждан, предприятий.
- 14,0% – Аналитические материалы по правовой проблематике.
- 10,4% – Разъяснение правового документа (закон, постановление, указ).
- 6,4% – Публикации о конкретном судебном деле.
- 4,9% – Критические материалы.

Объем трети разъяснений правовых документов и более половины консультаций не превышает 1/8 полосы.

Треть аналитических материалов, публикаций о конкретных судебных делах, четверть критических материалов и пятая часть событийных сообщений составляют от 1/4 до 1/2 полосы. Объем основной массы всех публикаций, кроме консультаций, – от 1/16 до 1/4 полосы.

В целом же, средняя площадь публикаций любой тематики, вышедших в анализируемой прессе за прошедшие пять месяцев, составляет 1/5 полосы. Меньше этой величины площадь консультаций по правовой тематике – 1/10 полосы; больше – публикаций о конкретном судебном деле – 1/3 полосы.

Объем (площадь) публикаций в меньшей степени зависит от

тематики и типа издания, а в большей – от автора. Наибольшую площадь под публикации получают официальные представители органов власти и собственные корреспонденты газет, наименьшую – юристы.

Большинство (70,9%) материалов по правовой проблематике, подготовленных журналистами – это информация о событиях, связанных с нарушением прав граждан; аналитические материалы и консультации. Юристы и научные сотрудники публикуют в основном консультации (83,0%). Официальные представители органов власти являются в основном авторами консультаций по правовым вопросам, аналитических материалов и разъяснений правовых документов.

Журналисты предпочитают писать о четырех объектах: федеральной законодательной и исполнительной властях, о местных органах исполнительной власти и правоохранительных органах.

Объектом статей, подготовленных юристами, являются правоохранительные органы, органы местной исполнительной власти, суды, федеральная законодательная власть. Научные сотрудники и официальные представители государственных органов пишут в основном о федеральной законодательной и исполнительной властях.

Меньше всего места газеты уделяют публикациям, объектом которых являются местная власть и прокуратура; больше всего – тем публикациям, объектом которых являются федеральные органы исполнительной власти.

Статьи, посвященные проблемам суда, многогранны: это и консультации, и информирование, и критические материалы, и сообщение о конкретном судебном деле.

Статьи о прокуратуре только двух типов: информация и сообщение о конкретном судебном деле.

Статьи о правоохранительных органах носят преимущественно информационный характер, реже – имеют форму консультаций.

Статьи о федеральной законодательной власти носят преимущественно характер критического материала или публикуются в форме аналитического материала.

Статьи о федеральной исполнительной власти носят информативный характер, являются критическим, реже – аналитическим материалом.

Таблица 4

Доля материалов по правовой тематике, опубликованных в разных изданиях, %

Характер материалов	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московский комсомолец»
Разъяснение правового документа (закон, постановление, указ)	12,1	13,3	8,7	11,8	3,8	0,0	11,4	5,7	0,0
Консультация по правовым вопросам	71,3	12,0	21,7	57,3	65,4	50,0	8,6	5,7	63,6
Аналитический материал по правовой тематике	8,8	53,3	26,1	3,6	2,6	33,3	37,1	17,1	0,0
Информация о событиях, явлениях, связанных с нарушением каких-либо прав	6,9	1,3	4,3	19,1	25,6	3,3	8,6	54,3	36,4
Критические материалы	2,3	14,7	8,7	2,7	1,3	0,0	5,7	8,6	0,0
Публикация о конкретном судебном деле	1,2	17,3	34,8	5,5	1,3	16,7	28,6	8,6	0,0

Окончание таблицы 4

Характер материалов	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Разъяснение правового документа (закон, постановление, указ)	0,0	0,0	0,0	17,2	21,5	1,2	0,0	0,0
Консультация по правовым вопросам	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	8,3	73,1	0,0
Аналитический материал по правовой тематике	0,0	50,0	50,0	48,3	16,9	11,9	11,5	50,0
Информация о событиях, явлениях, связанных с нарушением каких-либо прав	81,8	50,0	0,0	3,4	32,3	58,3	15,4	50,0
Критические материалы	0,0	16,7	0,0	24,1	15,4	10,7	0,0	0,0
Публикация о конкретном судебном деле	18,2	0,0	50,0	34,5	13,8	9,5	0,0	0,0

Таблица 5
Средняя площадь материалов разного характера, опубликованных с января по май 1999 г., %

Объем материалов	Характер публикаций					
	Разъяснение правового документа (закон, постановление, указ)	Консультация по правовым вопросам	Аналитический материал по правовой проблематике	Информация о событиях, явлениях, связанных с нарушением каких-либо прав	Критический материал	Публикации о конкретном судебном деле
Менее 1/16 полосы	8,5	57,0	3,7	19,0	7,7	8,2
От 1/16 до 1/8 полосы.	26,8	24,0	28,3	18,0	36,9	27,1
От 1/8 до 1/4 полосы	27,6	10,5	29,9	35,5	24,6	21,2
От 1/4 до 1/2 полосы	18,9	4,4	33,2	19,9	26,2	34,1
От 1/2 полосы до целой полосы	9,4	2,8	4,3	5,2	3,1	9,4
Более одной полосы	8,8	1,3	0,6	2,4	1,5	0,0
Итого	100	100	100	100	100	100
Средний объем публикации (доля полосы)	0,31	0,11	0,25	0,23	0,22	0,27

Статьи о местной законодательной власти являются в основном критическими материалами, реже – аналитическими.

Статьи о местной исполнительной власти носят характер информации.

Почти половина (41%) публикаций относится к отрасли финансового права. Остальные распределяются еще по 17-ти отраслям права (%):

- 9,5 – Гражданское право (регулирование имущественных отношений; защита чести и достоинства; право собственности; авторское право; изобретательское право; право наследования; защита прав потребителя).
- 8,9 – Уголовное право.
- 7,7 – Конституционное право (нормы, определяющие основы конституционного строя; правовое положение граждан; законодательное закрепление общечеловеческих ценностей, признание и обеспечение прав и свобод человека и гражданина: избирательное право; право на свободное выражение своего мнения, право на свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи (свобода слова, печати); право на свободу ассоциаций, объединений; право на свободу собраний, демонстраций, митингов, забастовок).
- 6,7 – Трудовое право.
- 4,8 – Арбитражное право.
- 3,7 – Таможенное право.
- 3,5 – Жилищное право (эксплуатация, ремонт жилого фонда, предоставление жилых помещений, постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, пользование служебной площадью).
- 3,5 – Уголовно-процессуальное право.
- 3,3 – Административное право.
- 3,3 – Гарантия социальной защиты (социальное обеспечение).
- 2,6 – Семейное право (разводы, опека, алименты).
- 1,9 – Муниципальное право (коммунальные услуги, приватизация жилья).
- 0,6 – Экологическое, природоохрнительное право.
- 1,4 – Гражданское процессуальное право.
- 1,3 – Административно-процессуальное право.
- 0,7 – Международное частное право (обращение в ООН, Европейский суд).
- 0,7 – Земельное право.
- 3,3 – Другие виды права.

По количеству публикаций, после финансового права, на втором месте гражданское, уголовное, конституционное и трудовое право. На третьем месте – публикации по арбитражному, таможенному, уголовно-процессуальному, административному праву и социальному обеспечению. Относительно мало публикаций по гражданскому процессуальному, административно-процессуальному, муниципальному, земельному, экологическому, международному частному праву.

Большинство газет имеют некоторую условную специализацию, в связи с чем в них доминируют материалы по определенным отраслям права.

Какие именно?

«Экономика и жизнь»: финансовое право, трудовое право, гражданское право.

«Известия»: финансовое право, конституционное право, уголовно-процессуальное право, гражданское право.

«Московские новости»: финансовое право, уголовно-процессуальное право, право социального обеспечения, конституционное право, уголовное право, гражданское право.

«Комсомольская правда»: гражданское право, уголовное право, семейное право, конституционное право, право социального обеспечения.

«Интерфакс» (приложение к АиФ): гражданское право, финансовое право, жилищное право.

«Аргументы и Факты»: финансовое право, уголовно-процессуальное право, право социального обеспечения, гражданское право, административное право.

«Московский комсомолец»: административное право, уголовное право, жилищное право, финансовое право, гражданское право.

«Воскресное приложение к МК»: уголовное право, конституционное право, финансовое право, жилищное право, гражданское право.

«Совершенно секретно»: уголовное право, уголовно-процессуальное право, финансовое право.

«Советская Россия»: гражданское право, право социального обеспечения, уголовно-процессуальное право.

«Мегаполис-экспресс»: уголовно-процессуальное право.

«Независимая газета»: уголовно-процессуальное право, финансовое право, конституционное право, административное право, право социального обеспечения.

«Сегодня»: финансовое право, уголовное право, конституционное право, гражданское право.

«Новая газета»: конституционное право, уголовное право, административное право, финансовое право.

«Мир новостей»: финансовое право, жилищное право, конституционное право, административное право, семейное право.

«Правда»: гражданское право, земельное право.

«Труд»: финансовое право, конституционное право, уголовное право, право социального обеспечения.

Наибольшая площадь (в среднем более 1/4 полосы) предоставляется для публикаций по тематике уголовно-процессуального права и уголовного права; примерно 1/4 полосы – для материалов по тематике административного права, в среднем 1/5 полосы – для материалов по международному частному и конституционному праву.

Меньше всего объем материалов по земельному, муниципальному, гражданскому, семейному, экологическому, таможенному и жилищному праву.

Подавляющее большинство публикаций по гражданскому, муниципальному, семейному, трудовому, жилищному, гражданскому, финансовому праву, а также половина публикаций по земельному, социальному, арбитражному и таможенному праву – консультации.

Половина материалов по уголовному и экономическому праву – информация о событиях, связанных с нарушением прав граждан. Этот же характер носит треть материалов по административному, четверть материалов по муниципальному, международному, конституционному праву.

Треть материалов по таможенному праву – это разъяснения.

От четверти до трети материалов по уголовному, административному, международному, земельному, социальному и конституционному праву – аналитические материалы.

Основная масса публикаций в рамках уголовно-процессуального права, четверть публикаций по уголовному, административному, международному праву являются публикациями о конкретном судебном деле.

Публикации по большинству отраслей права адресованы всем категориям населения.

Примерно половина публикаций по финансовому праву адресована предпринимателям и бухгалтерам, им же – две трети ма-

териалов по таможенному и половина по арбитражному праву, а также четверть по муниципальному, трудовому и международному праву.

Среди публикаций прессы доминирует тематика, связанная с тремя группами прав личности: 1) право на жизнь, 2) право на охрану личного достоинства и на личную неприкосновенность; 3) право на свободу вероисповедания и на свободу передвижения в стране.

Доля публикаций, посвященных личным правам и свободам следующая (%):

- 37,7 – Право на жизнь.
- 24,6 – Право на личную неприкосновенность.
- 21,3 – Право на охрану личного достоинства.
- 13,1 – Право на свободу вероисповедания.
- 8,2 – Право на свободу передвижения в стране.
- 1,6 – Право на тайну переписки.
- 1,6 – Право определять свою национальную принадлежность.

За пять месяцев (с января по май 1999г.) в газетах не было ни одной публикации, посвященной правам на неприкосновенность жилища, на личную семейную тайну, на пользование родным языком.

Право на жизнь, на охрану личного достоинства – тематика публикаций в газетах: «АиФ», «Известия», «Московские новости», «Комсомольская правда», «Труд», «МК», «Советская Россия».

Право на личную неприкосновенность – тематика публикаций в газетах: «Экономика и жизнь», «Совершенно секретно», воскресное приложение «МК», «Новая газета», «Мир новостей».

Право на свободу передвижения в стране – тематика публикаций в «Интерфаксе», газетах «Труд», «Экономика и жизнь», а право на свободу вероисповедания – в газетах «Интерфакс», «Независимая газета», «Сегодня» и «Труд» (см. табл. 6).

Самый большой средний объем публикаций – по теме права на тайну переписки, права на жизнь, права на личную жизнь.

Публикации по теме права на жизнь – это в основном информация о нарушении прав граждан, аналитические статьи или публикации о конкретном судебном деле.

Публикации по теме права на охрану личного достоинства – это в основном консультации, информация и аналитические статьи.

Таблица 6

Доля публикаций о личных правах и свободах, опубликованных в разных изданиях, %

	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московского комсомольца»
Личные права и свободы	0,0	75,0	66,7	40,0	40,0	0,0	100,0	0,0	60,0
Право на жизнь	0,0	25,0	33,3	46,7	20,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Право на охрану личного достоинства	66,7	0,0	0,0	26,7	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0
Право на личную неприкосновенность	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на тайну переписки	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на неприкосновенность жизни	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на личную семейную тайну	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право определять свою национальную принадлежность	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на пользование родным языком	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на свободу передвижения в стране	33,3	0,0	0,0	0,0	40,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Право на свободу вероисповедания	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	50,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 6

Личные права и свободы	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегалис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Право на жизнь	0,0	50,0	0,0	0,0	25,0	33,3	0,0	0,0
Право на охрану личного достоинства	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Право на личную неприкосновенность	100,0	0,0	0,0	0,0	25,0	50,0	100,0	0,0
Право на тайну переписки	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0
Право на неприкосновенность жизни	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на личную семейную тайну	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право определять свою национальную принадлежность	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Право на пользование родным языком	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на свободу передвижения в стране	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на свободу вероисповедания	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Публикации по теме права на личную неприкосновенность – это в основном информация о нарушении прав граждан, консультации и критические статьи.

Публикации по праву на тайну переписки – это информация о нарушении прав граждан.

Публикации по праву определять свою национальную принадлежность – это аналитические статьи.

Публикации по праву на свободу передвижения в стране – это преимущественно консультации, информация и аналитические статьи.

Публикации по праву на свободу вероисповедания – это в основном консультации, публикации о конкретном судебном деле, аналитические статьи.

Все эти материалы адресованы широким слоям населения.

В рамках освещения политических прав и свобод пресса уделила основное внимание теме права на получение и передачу информации. Наряду с этим много публикаций посвящено и вопросам свободы слова, права на создание общественных объединений и права участия в управлении делами государства. Доля публикаций по тематике распределяется следующим образом (%):

- 54,5 – Право на получение и передачу информации.
- 18,2 – Право на собрания, демонстрации, митинги.
- 13,6 – Свобода слова.
- 9,1 – Право на создание общественных объединений.
- 9,1 – Право участвовать в управлении делами государства.
- 4,5 – Право обращаться в государственные органы.

Все правовые статьи, посвященные вопросам политических свобод и опубликованные в «Новой газете», а также треть статей аналогичной тематики в газете «Сегодня», обсуждают проблемы свободы слова.

Все статьи по проблематике политических свобод в «Экономике и жизни» и «Интерфаксе» АиФ, а также абсолютное большинство аналогичных статей в газете «Труд» посвящены вопросам права на получение и передачу информации.

Все статьи подобной направленности в «МК» посвящены праву на создание общественных объединений; большинство статей в «Комсомольской правде» – проблемам права на собрания; в «Независимой газете» – проблеме права участвовать в управлении делами государства и права обращаться в государственные органы (см. табл. 7).

Таблица 7

Доля публикаций по политическим правам и свободам в разных изданиях, в %

Политические права	Издания								
	«Эконо- мика и жизнь»	«Извес- тия»	«Москов- ские новости»	«Комсо- мольская правда»	«Труд»	«Интер- факс» (прило- жение АиФ)	«Аргу- менты и Факты»	«Москов- ский комсомо- лец»	Воскрес- ное при- ложение «Москов- ского комсо- мольца»
Свобода слова	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на получение и передачу информации	100,0	50,0	0,0	33,3	85,7	100,0	0,0	0,0	0,0
Право на создание общественных объединений	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Право на собрания, демонстрации, митинги	0,0	50,0	0,0	66,7	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Право участвовать в управлении делами государства	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право обращаться в государственные органы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	100	100	0,0	100	100	100	0,0	100	0,0

Окончание таблицы 7

Политические права	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегалис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Свобода слова	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3	100,0	0,0	0,0
Право на получение и передачу информации	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0
Право на создание общественных объединений	0,0	0,0	0,0	0,0	33,4	0,0	0,0	0,0
Право на собрания, демонстрации, митинги	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право участвовать в управлении делами государства	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право обращаться в государственные органы	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	0,0	0,0	0,0	100	100	100	0,0	0,0

Публикации по проблемам свободы слова – это в основном аналитические, критические материалы, либо публикации о конкретном судебном деле.

Публикации по праву на получение и передачу информации - в основном консультации и аналитические материалы.

Публикации по праву на создание общественных объединений – это разъяснения и информация о нарушении прав граждан.

Публикации по праву на собрания – это информация о нарушении прав граждан.

Публикации по праву участвовать в управлении делами государства – это в основном аналитические, информационные материалы и публикации о конкретном судебном деле.

Публикации по праву обращаться в государственные органы – это аналитические статьи и материалы о конкретном судебном деле.

Самые объемные материалы публикуются по праву участия в управлении делами государства и праву обращаться в государственные органы; самые малые – по праву на создание общественных объединений, о свободе слова, по праву на собрания.

Практически все публикации по политическим правам и свободам адресованы разным слоям населения.

Основная часть (60,6%) публикаций по экономическому праву посвящена вопросам права на собственность. Кроме того, в некоторых материалах рассматриваются вопросы участия граждан в решении трудовых споров, права на защиту от безработицы, праву заниматься предпринимательством. Распределение тематики публикаций по экономическим правам и свободам следующее (%):

- 10,0 – Право заниматься предпринимательством.
- 1,2 – Право иметь в частной собственности землю.
- 0,0 – Право на свободный выбор профессии.
- 14,7 – Право на защиту от безработицы.
- 15,3 – Право на участие в решении трудовых споров.

Праву заниматься предпринимательством посвящены все публикации, подготовленные в рамках тематики экономического права, в «Известиях», «Совершенно секретно», в «Независимой газете», а также большинство – в «Новой газете».

Праву на защиту от безработицы посвящены все публикации, подготовленные в рамках тематики экономического права, в «Советской России».

Публикации по экономическому праву в «Правде» посвящены вопросам права иметь в частной собственности землю и права на собственность.

Последнему посвящено большинство публикаций в «АиФ», газетах «Мир новостей», «Сегодня», «Интерфакс», «Труд», «Комсомольская правда», «Экономика и жизнь» (см. табл. 8).

Публикации по предпринимательскому праву – это в основном консультации и информация.

Наибольший объем (площадь) характерен для статей по предпринимательскому праву и праву на защиту от безработицы. Меньше всего по объему материалы по праву земельной собственности, по общему праву на собственность и по праву на участие в решении трудовых споров.

Основные проблемы, чаще всего фигурирующие в публикациях по социальным правам, – это право на социальное обеспечение по старости, болезни, инвалидности, потере кормильца; право на жилище; право на государственную защиту материнства и детства, право на медицинскую помощь. Доля публикаций по этим проблемам следующая:

39,6 – Право на жилище.

24,3 – Право на социальное обеспечение по старости, болезни, инвалидности, потере кормильца.

17,1 – Право на государственную защиту материнства и детства.

15,3 – Право на медицинскую помощь.

6,3 – Право на благоприятную окружающую среду.

1,8 – Право на отдых.

Проблемы права на отдых публикуются в основном в газетах «Труд» и «Экономика и жизнь»; права на социальную защиту в старости – в газетах «Известия», «Комсомольская правда», «Интерфакс», «АиФ», «Независимая газета»; права на социальное обеспечение – в газетах «Труд», «АиФ», «Советская Россия», «Московские новости»; права на жилище – в газетах «Экономика и жизнь», «Интерфакс», «МК», воскресное приложение к «МК», «Новая газета», «Мир новостей»; права на благоприятную окружающую среду – в «Независимой газете» и «Новой газете»; права на медицинскую помощь – в «Московских новостях», «Сегодня», «Независимой газете», «АиФе», «Труде», «Известиях» (см. табл. 9).

Публикации по праву на отдых, на государственную защиту материнства и детства, на социальное обеспечение по старости, на жилище – это преимущественно консультации. Публикации

Таблица 8

Доля материалов разной тематики в составе публикаций по экономическим правам и свободам в разных изданиях, %

Экономические права и свободы	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московского комсомольца»
Право заниматься предпринимательством	6,8	100,0	0,0	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Право иметь в частной собственности землю	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на свободный выбор профессии	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на защиту от безработицы	21,6	0,0	0,0	9,5	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на участие в решении трудовых споров	24,3	0,0	0,0	9,5	23,1	20,0	0,0	0,0	0,0
Право на собственность	45,9	0,0	0,0	83,3	69,2	80,0	100,0	0,0	0,0
Итого	100	100	100	100	100	100	100	0,0	0,0

Окончание таблицы 8

Экономические права и свободы	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Метаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Право заниматься предпринимательством	100,0	0,0	0,0	100,0	5,6	80,0	20,0	0,0
Право иметь в частной собственности землю	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0
Право на свободный выбор профессии	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на защиту от безработицы	0,0	100,0	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0
Право на участие в решении трудовых споров	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на собственность	0,0	0,0	0,0	0,0	77,8	20,0	80,0	50,0
Итого	100	100	0,0	100	100	100	100	100

Таблица 9

Доля материалов разной тематики в составе публикаций по социальным правам и свободам в разных изданиях, %

	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АИФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московский комсомолец»
Социальные права и свободы									
Право на отдых	3,4	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на государственную защиту материнства и детства	10,3	50,0	0,0	42,9	5,9	25,0	33,3	0,0	0,0
Право на социальное обеспечение по старости, болезни, инвалидности, потере кормильца	13,8	25,0	33,3	19,0	58,8	25,0	66,7	0,0	0,0
Право на жилище	62,1	0,0	0,0	38,1	5,9	50,0	0,0	100,0	100,0
Право на благоприятную окружающую среду	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на медицинскую помощь	10,3	25,0	66,7	4,8	23,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 9

Социальные права и свободы	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Право на отдых	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на государственную защиту материнства и детства	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на социальное обеспечение по старости, болезни, инвалидности, потере кормильца	0,0	100,0	0,0	25,0	9,1	20,0	0,0	0,0
Право на жилище	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	80,0	100,0	0,0
Право на благоприятную окружающую среду	0,0	0,0	0,0	25,0	36,4	0,0	0,0	0,0
Право на медицинскую помощь	0,0	0,0	0,0	25,0	36,4	0,0	0,0	0,0

по праву на медицинскую помощь – это консультации, аналитические материалы, разъяснения и информация.

Среди публикаций по праву на государственную защиту материнства и детства 21,1%, а по праву на социальное обеспечение – 7,4%, адресованы непосредственно женщинам. Остальные публикации адресованы населению в целом.

Объем публикаций по праву на отдых очень маленький. В целом средний объем публикаций по социальным правам и свободам не превышает 1/6 полосы.

Публикации по культурному праву посвящены следующим проблемам (%):

- 50,0 – Право на образование.
- 33,3 – Право на художественное и научное творчество.
- 16,7 – Право на доступ к культурным ценностям.

Вопросам права на образование посвящены статьи «Московских новостей», газет «Труд» и «Интерфакс»; вопросам права на художественное и научное творчество – материалы в газетах «Экономика и жизнь», «Правда»; вопросам права на доступ к культурным ценностям – материалы «МК» (см. табл. 10).

Материалы по праву на образование – это консультации и аналитические статьи; по праву на художественное и научное творчество – аналитические статьи и информация; по праву на доступ к культурным ценностям – аналитические статьи.

Примерно половина публикаций по праву на художественное и научное творчество адресована руководителям государственных учреждений, остальные публикации – всему населению.

Публикации по праву на образование – до половины, то есть объемные; по остальным видам культурного права – не превышают 1/5 полосы.

Гарантия прав и свобод – одна из наиболее злободневных проблем общественной жизни России. Это отражается и в характере публикаций, основная часть которых посвящена вопросам охраны от злоупотребления властью. Доля публикаций о гарантиях прав и свобод следующая (%):

- 63,9 – Охрана от злоупотреблений властью.
- 20,6 – Право на судебную защиту.
- 11,3 – Право на получение квалифицированной юридической помощи.
- 9,3 – Охрана от преступлений.
- 4,1 – Презумпция невиновности.
- 1,0 – Право на ознакомление с личными судебными материалами.

Таблица 10

Доля материалов разной тематики в составе публикаций по проблемам культурных прав и свобод в разных изданиях, %

	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московский комсомолец»
Культурные права и свободы	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Право на образование	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Право на художественное и научное творчество	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на доступ к культурным ценностям	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Итого	100	0,0	100	0,0	100	100	0,0	100	0,0

Окончание таблицы 10

	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Культурные права и свободы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на образование	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на художественное и научное творчество	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Право на доступ к культурным ценностям	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100

Публикации по праву на ознакомление с личными судебными материалами имели место только в газете «Сегодня». По праву на судебную защиту – в газетах «Известия», «Труд», «Интерфакс»; по праву на получение квалифицированной юридической помощи – в газете «Экономика и жизнь»; по охране от преступлений – в газетах «Экономика и жизнь», «Комсомольская правда»; по охране от злоупотребления властью – в газетах «АиФ», «МК», «Совершенно секретно», «Новая газета», «Мир новостей», «Сегодня», «Труд», «Комсомольская правда»; по презумпции невиновности – в газетах «Комсомольская правда» и «Сегодня» (см. табл. 11). Все публикации по гарантии прав и свобод адресованы разным слоям населения.

Публикации по вопросам права на ознакомление с личными судебными материалами – это информация о нарушении прав граждан; по вопросам права на судебную защиту – консультации, информация и публикации о конкретном судебном деле; по вопросам права на получение квалифицированной юридической помощи – информация о событиях; по вопросам охраны от преступлений – информация о событиях, аналитический материал, публикация о конкретном судебном деле; по вопросам охраны от злоупотребления властью – информация о событиях, консультации, публикации о конкретном судебном деле.

Самый большой объем публикаций – от 1/5 до 1/4 полосы – по охране от преступлений и от злоупотреблений властью.

Становление правового государства связано не только с формированием правосознания населения, но и с реформой правовых институтов. Публикации на эту тему распределяются следующим образом (%):

55,9 – Развитие законодательства (критика законов, обсуждение проектов, подготовка новых законов, указов).

38,5 – Правовое просвещение (формы, изменение программ в юридических вузах, кружки, рецензии, пропаганда правовой литературы, конференции).

6,8 – Судебная реформа (концепции, пути реализации).

Материалы по проблемам правового просвещения опубликованы в основном в газетах «Комсомольская правда», «Интерфакс», «Труд», «Мир новостей», «Экономика и жизнь», «Известия»; о судебной реформе – только в «Известиях» и «Экономике и жизни»; о развитии законодательства – в газетах «Правда», «Сегодня», «Независимая газета», «Экономика и жизнь», «Известия», «Труд» (см. табл. 12).

Таблица 11
Доля материалов разной тематики в составе публикаций о гарантии прав и свобод, опубликованных в разных изданиях, %

	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московского комсомольца»
Гарантия прав и свобод									
Право на ознакомление с личными судебными материалами	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на судебную защиту	15,4	100,0	0,0	22,2	50,0	75,0	0,0	0,0	0,0
Право на получение квалифицированной юридической помощи	46,2	0,0	0,0	3,7	21,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Охрана от преступлений	23,1	0,0	0,0	18,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Охрана от злоупотреблений властью	23,1	0,0	0,0	55,6	38,6	25,0	100,0	100,0	0,0
Презумпция невиновности	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 11

	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегаполис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Гарантия прав и свобод								
Право на ознакомление с личными судебными материалами	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0
Право на судебную защиту	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Право на получение квалифицированной юридической помощи	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Охрана от преступлений	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0
Охрана от злоупотреблений властью	100,0	0,0	0,0	0,0	66,7	100,0	100,0	0,0
Презумпция невиновности	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0

Материалы, посвященные правовой реформе, адресованы всему населению, а также предпринимателям и бухгалтерам.

Публикации о правовой реформе – это в основном информация о событиях, аналитические материалы, разъяснения и консультации; о судебной реформе – аналитические материалы; о развитии законодательства – аналитические материалы, разъяснения, информация, критические публикации.

Средний объем публикаций по правовой реформе – от 1/5 до 1/4 полосы, то есть довольно большой.

Правовая реклама – новое явление не только в жизни российского общества, но и в рамках российской социальной рекламы. Не вполне привычна она пока и для широких масс населения.

Несмотря на трудности в определении адресата рекламы, её формы, положительно воспринимаемой менталитетом россиян, протестированные сюжеты правовых реклам следует признать удачными. Об этом свидетельствуют оценки, полученные в ходе дискуссий в фокус-группах. Итак, правовая реклама:

- а) воспринимается населением доброжелательно и с интересом, независимо от сюжета и формы передачи (видео- или аудиопередачи);
- б) реализует функцию правового информирования и просвещения граждан в соответствии с ожиданиями разработчиков рекламы;
- в) способствует соотнесению людьми своих правовых знаний с реально действующим законодательством и осознанию дефицита необходимых правовых знаний;
- г) формирует у разных социальных групп доверие и уважение к праву и правовым интересам других граждан;
- д) стимулирует граждан к соблюдению принципов права в экономических отношениях;
- е) способствует различению населением правовых и моральных принципов, повышая тем самым, его правовую культуру;
- ж) способствует осознанию приоритетной роли права в жизни общества, государства;
- з) облегчает ориентацию в правовой информации.

Таблица 12
Доля материалов разной тематики в составе публикаций по правовой реформе в разных изданиях, %

Правовая реформа	Издания								
	«Экономика и жизнь»	«Известия»	«Московские новости»	«Комсомольская правда»	«Труд»	«Интерфакс» (приложение АиФ)	«Аргументы и Факты»	«Московский комсомолец»	Воскресное приложение «Московского комсомольца»
Правовое просвещение (формы, изменение программ в юридических вузах, кружки, рецензии, пропаганда правовой литературы, конференции)	38,7	30,8	0,0	100,0	66,7	100,0	0,0	0,0	0,0
Судебная реформа (концепции, пути)	8,6	23,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Развитие законодательства (критика законов, обсуждение проектов, подготовка новых законов, указов)	53,8	53,8	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	100	100	0,0	100	100	100	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы 12

Правовая реформа	Издания							
	«Совершенно секретно»	«Советская Россия»	«Мегалис-экспресс»	«Независимая газета»	«Сегодня»	«Новая газета»	«Мир новостей»	«Правда»
Правовое просвещение (формы, изменение программ в юридических вузах, кружки, рецензии, пропаганда правовой литературы, конференции)	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	100,0	0,0
Судебная реформа (концепции, пути)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Развитие законодательства (критика законов, обсуждение проектов, подготовка новых законов, указов)	0,0	0,0	0,0	100,0	80,0	0,0	0,0	100,0
Итого	0,0	0,0	0,0	100	100	0,0	100	100

2. Характеристика целевых групп

Группировка данных исследования о частоте потребления правовой информации позволила выделить три целевые группы: потребляющие правовую информацию *активно* (от одного раза в месяц до одного раза в полгода), потребляющие правовую информацию *умеренно* (раз в год или реже), потребляющие ее *очень редко* или *не потребляющие* вообще. В составе опрошенных первая целевая группа составляет 24,3%, вторая – 44,9%, третья – 30,8%.

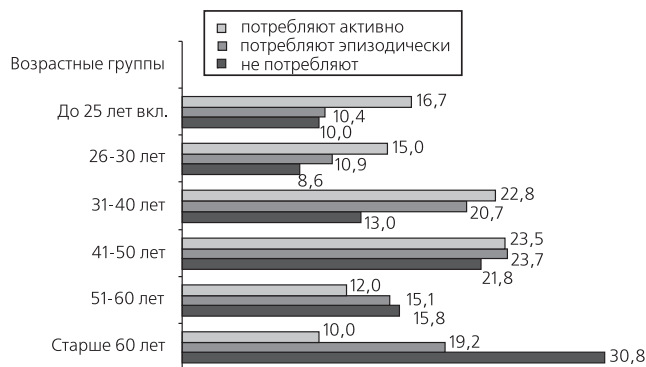
Подобная типология несколько условна и отображает *тенденцию* потребления населением правовой информации. Это означает, что в той или иной степени правовую информацию потребляют все типологические группы, однако первая относительно интенсивно, вторая – умеренно, третья – очень редко. Совсем не потреблять правовую информацию граждане не могут, разве что намеренно. В любом случае они подсознательно воспринимают ее из реклам, описания в газетах криминальных и иных событий, в радиосообщениях и в телефильмах, и т.д. Третья группа рассматривается нами именно так, то есть вошедшие сюда лица не стремятся потреблять правовую информацию целенаправленно.

Сравним социальные характеристики трех групп.

В первой группе мужчин лишь немногим больше (49,5%), чем во второй (45,3%) и в третьей (45,4%); здесь преобладают пред-

Рисунок 1

Возрастная структура потребляющих правовую информацию с разной интенсивностью, %



ставители среднего и молодого поколений, тогда как во второй группе – среднее, а в третьей – старшее поколение (см. рис. 1).

Среди потребляющих правовую информацию активно преобладают лица с высшим или средним специальным образованием (в сумме 75,6%); среди потребляющих правовую информацию эпизодически – со средним специальным и высшим (в сумме 63,8%); среди не потребляющих правовую информацию – имеющие среднее специальное, общее и неполное среднее образование (в сумме 78,2%).

Доля руководителей предприятий и среднего звена среди потребляющих правовую информацию активно составляет 30%, среди потребляющих ее эпизодически – 15,7%, среди не потребляющих – 11%. Соответственно, рабочие и служащие в первой целевой группе составляют 70%, во второй – 84,3%, в третьей – 89%.

Рисунок 2

Уровень образования потребляющих правовую информацию с разной интенсивностью, %



Более подробный социальный состав целевых групп отображен в табл. 1.

Из табл. 1 следует, что среди активно потребляющих правовую информацию доминируют семь социальных групп: жители сел, рабочие предприятий, служащие, городские пенсионеры, предприниматели, военные, гуманитарная интеллигенция. В первой целевой группе в сумме они составляют 80%.

Среди потребляющих правовую информацию эпизодически доминируют пять социальных групп: жители сел, рабочие, городские пенсионеры, гуманитарная интеллигенция, работники торговли и сферы услуг. В сумме они составляют 78,1%.

Среди не потребляющих правовую информацию доминируют четыре социальные группы: жители сел, городские пенсионеры, рабочие, работники торговли и сферы услуг. В сумме они составляют 82%.

Таким образом, имеются социальные группы, представители которых входят во все три целевые группы. Это означает,

Таблица 1

Социальный состав потребляющих правовую информацию с разной интенсивностью, %

СОЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Рабочие предприятий, строек	17,4	20,4	19,4
ИТР предприятий, строек	5,2	5,1	2,4
Гуманитарная и творческая интеллигенция	7,3	7,2	4,0
Работники госторговли, бытовых услуг, транспорта, связи	6,8	7,1	8,0
Служащие, госслужащие	10,3	4,4	3,0
Предприниматели малого и среднего бизнеса	8,9	1,3	0,6
Жители сел	18,1	24,6	29,2
Военнослужащие, сотрудники МВД	7,7	3,4	1,2
Пенсионеры городские	10,3	18,8	25,4
Студенты вузов	4,2	2,9	3,0
Безработные	3,8	4,7	3,8

что на их интерес к правовой информации в меньшей степени влияет социальный статус, а в большей – наличие проблем, требующих правового разрешения, а также уровень образования и возраст. Имеющие высокий уровень образования и более молодые «настроены» на жизнь в правовом поле, где государство не играет роль попечительского учреждения, а создает для своих граждан правовые условия для реализации инициатив и формирования своей жизненной среды.

В группе активных потребителей правовой информации немногим больше семейных (64,3%), чем в группе потребляющих ее эпизодически (60,5%) или не потребляющих вовсе (59,0%).

Доля имеющих детей среди потребляющих правовую информацию активно составляет 72,1%, среди потребляющих ее эпизодически – 73,4%, не потребляющих – 72,0%.

Среди потребляющих правовую информацию относительно велика доля работающих на государственных и на частных предприятиях, а среди не потребляющих ее – не работающих (см. табл. 2).

Перейдем к анализу правовых установок целевых групп. Прежде всего рассмотрим доверие правовым учреждениям (см.

Таблица 2

Доля потребляющих правовую информацию с разной активностью среди занятых на предприятиях разной формы собственности, %

ПРЕДПРИЯТИЯ РАЗНОЙ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Государственные	44,4	36,0	28,6
Приватизированные (акционированные)	12,4	18,4	17,4
Совместные предприятия с участием иностранного капитала	0,9	0,6	0,8
Кооперативы	1,9	1,3	1,8
Частные предприятия	20,0	9,4	8,0
Семейные предприятия или индивидуальная форма деятельности	0,9	0,9	0,6
Не работающие, в т.ч. пенсионеры	20,4	33,4	42,8
Итого	100	100	100

табл. 3 и 4). Данные в таблицах свидетельствуют о том, что характер потребления правовой информации в целом не влияет на характер доверия целевых групп правовым учреждениям. Несколько выше доля в составе не потребляющих правовую информацию тех, кто не доверяет адвокату, арбитражному суду, органам ФСБ, нотариату, прокуратуре, районному суду, Конституционному суду. Это, по всей видимости, предрассудок, порожаемый правовым невежеством, а посему назвать такую позицию компетентным суждением нельзя.

Таблица 3

Доля доверяющих правовым учреждениям в составе целевых групп, %

Правовые учреждения	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Адвокатура	11,7	12,6	11,2
Административные органы власти, мэрия	2,3	4,3	5,8
Арбитражный суд	11,0	7,4	8,8
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	2,3	1,9	4,4
Государственная Дума	3,5	3,4	5,2
Совет Федерации	4,5	3,8	6,2
Милиция	4,5	4,2	5,2
Органы ФСБ	12,0	8,4	8,2
Нотариат	18,5	20,4	18,8
Прокуратура	10,3	9,4	8,8
Районный суд	7,5	7,7	7,4
Конституционный суд	17,1	11,8	11,2

Несколько иной становится картина, если анализу подвергается степень знакомства целевых групп с функциями правовых учреждений. В этом случае характер потребления гражданами правовой информации явно влияет на уровень знания ими функций правовых учреждений.

Знание функций практически всех правовых учреждений выше у тех, кто активно потребляет правовую информацию, и наоборот. Об этом свидетельствуют данные о тех, кто знаком хорошо, или не знаком с функциями правовых учреждений (см. табл. 5 и 6).

Таблица 4

Доля не доверяющих правовым учреждениям в составе целевых групп, %

Правовые учреждения	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Адвокатура	18,5	19,9	29,0
Административные органы власти, мэрия	46,0	48,6	49,2
Арбитражный суд	22,1	26,5	33,2
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	61,5	58,1	60,0
Государственная Дума	58,5	56,0	58,2
Совет Федерации	48,4	47,1	50,2
Милиция	51,6	57,6	55,0
Органы ФСБ	32,2	35,9	38,0
Нотариат	14,6	18,0	24,6
Прокуратура	30,0	31,6	38,6
Районный суд	30,5	36,3	40,4
Конституционный суд	18,5	24,6	31,8

Таблица 5

**Доля хорошо знакомых с функциями правовых учреждений
в составе целевых групп, %**

Правовые учреждения	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Адвокатура	17,8	8,1	2,4
Административные органы власти, мэрия	17,6	8,4	4,6
Арбитражный суд	9,6	2,0	0,8
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	11,7	4,7	2,0
Государственная Дума	12,7	4,6	1,6
Совет Федерации	8,9	3,9	1,6
Милиция	35,7	25,6	16,0
Органы ФСБ	16,0	8,8	4,2
Нотариат	27,7	18,7	10,4
Прокуратура	19,7	10,7	5,0
Районный суд	23,2	14,6	7,4
Конституционный суд	9,6	3,4	1,4

Таблица 6

**Доля не знакомых с функциями правовых учреждений
в составе целевых групп, %**

Правовые учреждения	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Адвокатура	18,8	27,9	47,6
Административные органы власти, мэрия	20,7	31,3	43,2
Арбитражный суд	43,9	62,3	73,4
Территориальные законодательные органы власти (депутаты)	35,7	45,2	57,4
Государственная Дума	33,8	44,3	58,0
Совет Федерации	43,2	56,2	65,8
Милиция	9,2	13,2	26,4
Органы ФСБ	34,7	48,4	62,6
Нотариат	13,6	19,2	36,0
Прокуратура	23,7	33,9	49,8
Районный суд	20,0	24,9	40,8
Конституционный суд	44,8	56,2	69,0

Таблица 7

**Источники информации, из которых
целевые группы черпают правовую информацию, %**

Источники информации	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Центральная пресса (газеты, журналы)	54,9	40,5	27,8
Местная пресса	21,4	23,1	17,4
Центральные телеканалы	43,4	48,7	40,0
Местные телеканалы			
Центральные радиостанции	15,0	16,6	14,0
Местные радиостанции	12,4	15,7	14,8
Правовая реклама	4,9	6,5	8,0
Справочники	4,9	4,8	3,4
Специальная литература	41,1	21,2	7,4
Юридическая консультация	56,1	27,4	9,0
Юристы по месту работы	42,3	50,4	27,0
Личные контакты (знакомые, родственники, коллеги по работе)	20,0	17,8	9,4
	53,3	51,3	48,6

Таблица 8

Из каких областей права хотели бы получить дополнительную информацию целевые группы, %

Области права	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активно	Эпизодически	Не потребляют
Налоговое законодательство	48,6	25,4	10,6
Уголовное законодательство	22,5	18,9	9,6
Гражданское право	62,7	50,6	30,4
Земельное право	16,0	19,7	13,6
Трудовое право	59,4	53,3	33,0
Экономическое (хозяйственное) право	19,5	6,1	1,6
Закон о социальной защите населения	37,6	45,2	31,2
Жилищное право	48,1	58,6	35,6
Административное право	18,3	6,6	3,0
Конституция России	15,3	12,1	7,6
Финансовое (банковское) право	12,0	3,3	2,6
Пенсионное законодательство	32,6	43,4	36,4
Экологическое право	6,3	5,5	4,4
Семейное право	16,2	26,3	15,4
Закон о коррупции	3,8	2,5	1,4
Закон о малых предприятиях	8,2	4,7	1,8
Закон о банкротстве	2,1	0,8	1,0

По мнению активных пользователей правовой информации, для них сегодня полезны дополнительные знания по гражданскому праву, трудовому праву, налоговому законодательству, жилищному праву, в области социальной защиты населения, пенсионного законодательства.

Те, кто потребляет правовую информацию эпизодически, хотели бы пополнить свои знания в области жилищного, экономического, гражданского права, социальной защиты населения, пенсионного законодательства.

Наконец, входящие в третью группу не прочь обогатить свои знания информацией из пяти областей права: пенсионное законодательство, жилищное право, трудовое право, закон о социальной защите населения, гражданское право.

Предпочитаемые активными потребителями каналы правовой информации очень разнообразны. Это центральная пресса, специальная литература, центральные телеканалы, справочники. Потребляющие правовую информацию эпизодически предпочитают черпать ее из центральных телеканалов и центральных газет, а не потребляющие – из центральных телеканалов.

Важную роль для всех трех целевых групп играет такой источник правовой информации, как личные контакты, а для первых двух еще и юридическая консультация.

Слабо используются в качестве источника правовой информации региональные СМИ, правовая реклама.

Более критично к потреблению правовой информации относятся те, кто потребляет ее интенсивно (см. табл. 9).

У всех целевых групп интерес в публикациях прессы вызывают комментарии юристов по актуальным правовым проблемам и рубрики с ответами на вопросы читателей, а у активных потребителей, кроме того, новости законодательства (см. табл. 10).

Что касается радио и телепередач, то повышенным вниманием у всех целевых групп пользуются консультации специалистов, рассказы о защите гражданами своих прав в конкретных жизненных ситуациях, ток-шоу.

Активных потребителей правовой информации больше привлекают новости в сфере права. Эти же передачи вызывают «умеренный» интерес у потребляющих правовую информацию эпизодически (см. табл. 11).

Таблица 9

Мнение целевых групп о том, достаточно ли им правовых знаний, которые они получают из используемых источников, %

Достаточно ли правовой информации	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активные потребители	Эпизодические потребители	Не потребители
Вполне достаточно	24,9	28,8	41,2
По некоторым правовым знаниям достаточно, по некоторым нет	56,1	45,9	17,4
Недостаточно	16,7	18,8	8,6
Не нуждаюсь в правовой информации	2,3	6,5	32,8

Таблица 10

Какие материалы публикаций на правовые темы в прессе вызывают наибольший интерес у целевых групп, %

Какие материалы потребляют	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активные потребители	Эпизодические потребители	Не потребители
Комментарии юристов по актуальным правовым проблемам	63,4	53,6	34,6
Газетные рубрики с ответами на вопросы читателей	54,2	62,6	51,8
Аналитические обзоры по правовой проблематике	21,4	15,7	7,8
Новости законодательства	42,0	27,9	17,8
Тексты законов и нормативных документов	36,9	15,6	6,6
Другое	1,9	1,9	6,2

Таблица 11

Какие передачи на радио и телевидении на правовые темы вызывают наибольший интерес у целевых групп, %

Какие радио и телепередачи вызывают наибольший интерес	ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ)		
	Активные потребители	Эпизодические потребители	Не потребители
Передачи, в которых специалисты консультируют население по правовым вопросам	66,7	61,4	43,0
Ток-шоу, в которых специалисты обсуждают актуальные правовые проблемы	28,9	29,7	22,8
Программы, в которых эксперты комментируют содержание законов и нормативных документов	42,0	26,3	14,2
Программы, в которых сообщаются новости в сфере права	31,0	22,3	12,6
Программы, в которых рассказывается о том, как граждане защищали свои права в конкретных жизненных ситуациях	53,1	57,1	51,6
Другие программы	2,1	1,5	4,8

3. Характер восприятия правовой информации целевыми аудиториями⁴

Одна из основных задач, отрабатываемых в ходе базового исследования, состояла в сегментировании аудитории потребителей правовой информации на основании наличия у них специфических характеристик. К числу таких характеристик были отнесены: 1) интенсивность потребления правовой информации, 2) характер актуальной информационной продукции, 3) структура потребления правовой информации, 4) характер использования правовых знаний в повседневной жизни.

В ходе базового опроса было выявлено наличие устойчивой зависимости информационного поведения совершеннолетнего населения (18 лет и старше) от комплекса культурных и социально-демографических характеристик. Выделены три основные группы, составляющие целевые аудитории.

1) Активные потребители правовой продукции. Несколько большая доля мужчин. 47% – лица в возрасте 31-40, 41-50 лет,

⁴Материал основан на результатах дискуссий в девяти фокус-группах (по 10 человек каждая), проведенных 11-18 августа 2001г. Центром социального прогнозирования и сформированных соответственно для каждой из трех целевых аудиторий.

Для первой целевой аудитории сформированы три группы с идентичным составом:

- а) 4 чел. в возрасте до 40 лет, б) 6 чел. в возрасте 40-50 лет;
- б) имеют высшее образование – 8 чел., среднее специальное – 2 чел.;
- в) в группу входили: один представитель научной, гуманитарной, два представителя творческой ин-теллигенции, рабочий, работник сферы услуг, руководитель среднего звена, инженер, служащая;
- г) проявляют активный интерес к гражданскому, уголовному, пенсионному, трудовому, налоговому законодательству, избирательному, семейному праву; жилищному законодательству;
- д) имеют личный опыт решения правовых конфликтов по разводу, разделу имущества, в производственной сфере.

Для второй целевой аудитории сформированы три группы с идентичным составом:

- а) 1 чел. в возрасте до 30 лет, 1 чел. в возрасте до 40 лет, 4 чел. в возрасте 41-50 лет, 3 чел. в возрасте 51-60 лет, 1 чел. в возрасте 61-70 лет;
- б) имеют высшее образование 3 чел., среднее специальное – 7 чел.;
- в) в группу входили: три рабочих, инженер, два руководителя малых предприятий, врач, служащий, два пенсионера;
- г) в целом проявляют интерес к уголовному праву, жилищному законодательству, к авторскому праву, праву собственности, налоговому и трудовому законодательству, правам потребителя, праву наследования. Личного опыта правовых конфликтов, как правило, не имеют.

Для третьей целевой аудитории сформированы три группы с идентичным составом:

еще 32% – в возрасте от 18 до 30 лет. Половина представителей данной целевой аудитории имеют высшее образование. Социально-профессиональный состав формируется за счет руководителей высшего и среднего звена государственных предприятий и коммерческого сектора, интеллигенции (суммарно – 69%), рабочих и служащих – 25%.

2) Эпизодические потребители правовой информации. Сюда входят 49% респондентов старше 41 года. Значительна доля лиц со средним и средним специальным образованием. Доминирующий социальный статус респондентов – служащие среднего и низшего звена, рабочие промышленного сектора, пенсионеры.

3) Незаинтересованные в потреблении правовой информации. Доминируют женщины – 55%. Примерно равными долями представлена молодежь и пенсионеры – 33% и 37% соответственно. Для данного сегмента аудитории характерен низкий образовательный ценз респондентов – 61% лиц имеют среднее и среднее специальное образование. Преобладающие социально-профессиональные группы: работники промышленных предприятий, пенсионеры, студенты.

а) 5 чел. в возрасте до 30 лет, 3 чел. в возрасте 51-60 лет, 2 чел. в возрасте 61-70 лет;
б) учатся в вузе 5 чел., имеют высшее образование 2 чел., среднее – 3 чел.;

в) в группу входили: 5 студентов вузов, рабочих, 5 пенсионеров.

Цель дискуссий - выявление информационных предпочтений представителей целевых аудиторий.

Задачи дискуссий:

- социально-психологический анализ особенностей восприятия представителями целевых аудиторий актуальных правовых тематик;
- изучения процесса адекватности восприятия правовой информации целевыми аудиториями;
- анализ особенностей восприятия целевыми аудиториями различных форм подачи правовой информации;
- изучение специфики жанрового восприятия целевыми аудиториями информации;
- изучение элементов потребительского поведения представителей различных целевых аудиторий в отношении правовой информации в СМИ;
- определение степени приверженности представителей целевых аудиторий каналам распространения правовой информации;
- выяснение системы мотиваций получения правовой информации целевыми аудиториями;
- определение структуры ожиданий целевых аудиторий в отношении информационной политики СМИ на правовые темы;
- определение структуры дефицита правовой информации с учетом потребностей представителей целевых аудиторий.

Выявленные в ходе дискуссии специфические характеристики целевых аудиторий должны лечь в основу дифференцированного информационного взаимодействия с населением в рамках формирования его правосознания, правовой культуры.

Актуальность правовой информации.

Для активно интересующихся правовой информацией характерен *функциональный подход*, выражающийся в том, что степень актуальности правовой информации они полностью соотносят с реальной правовой ситуацией, своей потребностью в правовых знаниях для решения конкретной, чаще всего личной, правовой проблемы. Для них актуальной является правовая информация, которая чаще всего востребована правовой практикой населения. В соответствии с этим, наиболее актуальным первая целевая группа назвала *трудовое право*. Мотивация: сегодня чаще всего приходится решать правовые проблемы, связанные с трудовыми спорами (необоснованным увольнением с работы; задержкой либо невыплатой заработной платы, нарушением режима и условий труда).

Подобная позиция совпадает с «общестатистической востребованностью» населением правовой информации.

В данном случае уместно говорить о ситуации *правового партнерства* между представителями целевой аудитории, активно потребляющей правовую информацию, и государством как гарантом соблюдения права. Налицо доверие праву и стремление применять его на практике. Это доверие стимулирует респондентов к *целенаправленному, функционально избирательному потреблению правовой информации* и последующим его использованием в своих интересах в рамках действующего в государстве правового поля.

Для третьей целевой группы, практически не проявляющей интереса к правовой информации, характерен «*формалистский*» подход к определению ее актуальности. То есть, респонденты называют актуальным закон не сообразно его практической востребованности, а только перечисляют те законы, которые, по каким-то причинам, сохранились в их памяти, либо о которых они где-то читали или слышали (например, названы закон о труде, закон о молодежи, «законы, которые защищают от преследования государства»). Представители этой группы составляют 30,8% совершеннолетнего населения России. Они *не владеют способностью к функциональному использованию правовой информации и обладают низкой правовой культурой*.

Идентификация важности знания законов.

Представители первой целевой группы идентифицируют важность знания законов с их *практической значимостью* для

себя. Например, «...*трудовое законодательство важно, так как его знание необходимо при подписании трудового соглашения (контракта)...*», «...*знание авторского права важно при нарушениях авторских прав...*», «...*я работаю социальным работником с пенсионерами, инвалидами; столько проблем! чтобы составить любую бумажку, нужны огромные деньги, которых у стариков нет; а льгот никаких не существует...*».

Поскольку представители этой целевой аудитории идентифицируют важность знания права с практикой его применения, они выделяют наличие конфликтной ситуации, связанной с состоянием правового поля. По мнению респондентов, имеет место ситуация, когда знание закона является «холостым», так как отсутствуют условия его применения. Иначе говоря, наличие проблемной ситуации вызывает потребность в применении закона, однако механизм его применения отсутствует. Речь идет о таких ситуациях, как дороговизна услуг юристов, нежелание бюрократов решать проблемы законным путем и «намеки» с их стороны о готовности помочь за взятку; существование взаимоотношений между гражданами и юридическими лицами, которые не могут являться предметом правового обсуждения, так как позиции обоих субъектов находятся вне правового поля (например, оплата работникам части заработанных денег на предприятии наличными, без отчисления налогов, что является незаконным и со стороны предприятия, и со стороны получателя денег).

Наличие подобных «белых пятен» в практической применимости закона ставит перед законопослушными гражданами первой целевой группы непреодолимую преграду на пути понимания целесообразности правовой информации, ее действительности. Эти свои сомнения респонденты в итоге переносят на действительность самого закона. Не желая пользоваться незаконными путями решения правовых проблем, люди часто попадают в конфликтную ситуацию, которая не всегда заканчивается благоприятным разрешением правового спора.

Представители второй целевой группы идентифицируют целесообразность знания законов *с межличностными гражданскими конфликтами* и считают необходимым потреблять правовую информацию только при наличии таких конфликтов. Они обычно не занимаются самостоятельной предпринимательской деятельностью и не исполняют руководящих функций в качестве первых лиц, поэтому не считают нужным идентифицировать важ-

ность правовой информации с теми видами права, которые касаются деятельности юридических лиц (предприятий, учреждений).

Представители **третьей целевой** группы идентифицируют важность знания правовой информации *с единичным событием, касающимся личной судьбы*, например, знание закона о призыве в армию для той части молодежи, которой предстоит служить; информация по земельному праву, когда возникает конкретная ситуация отчуждения земельного участка и т. д. В целом же, они скептически относятся к действительности и реализуемости права и потому не считают целесообразным регулярное потребление правовой информации.

Характер поиска правовой информации.

Так как потребление правовой информации представителями первой целевой аудитории связано непосредственно с правовой практикой, то и ее поиск носит функциональный характер. Это означает, что *активный поиск правовой информации они начинают тогда, когда необходимо решить конкретный правовой конфликт*. В таких ситуациях пресса, радио, телевидение как источники правовой информации играют вспомогательную роль, а главным источником выступают работники юридической консультации, либо иные компетентные служащие, имеющие право представлять закон.

По этой причине все «недочеты», касающиеся правовой информации (неполнота, неадекватность реальной ситуации, недейственность, нечеткость, неоднозначность или неопределенность положений закона, его противоречивость и т.д.), входящие в эту группу *персонифицируют*, то есть переносят на служащих правовых учреждений, являющихся либо представителями истца, либо представителями ответчика.

Претензии начинаются с того, что услуги правовых организаций или юристов слишком дорогие. Следующие за этим обвинения относятся к уровню компетентности представителей правовых учреждений: незнание законов, непрофессионализм в соответствующей области права, коррумпированность. Пример подобных мнений: *«...если возникает внештатная ситуация, то тут возникает проблема – очень дорогие адвокаты, в несколько тысяч долларов; если им не платить эти тысячи долларов, то дело благополучно проигрывается...»*. В то же время, в массовом сознании первой целевой аудитории уже устоялся принцип: «дорогой юрист – хороший юрист». По этому поводу звучало следующее

суждение: «...адвокат, который берет за работу 5 тысяч рублей, — это хуже, так как у него знаний вообще никаких нет...». Мнение по поводу некомпетентности: «...у меня пострадал родственник только потому, что нотариус (кстати, один из лучших в районе), не знал закон, который только что был принят...».

Многие респонденты считают, что юристы искусственно затягивают решение правовой проблемы, так как они заинтересованы в том, чтобы клиент приходил чаще и каждый раз платил.

Представители первой целевой группы считают полезной для себя и общую правовую информированность, и более глубокие знания по отдельным законам. Не удовлетворены они жесткой корпоративностью юридического сообщества, его закрытостью, отсутствием должной публичности в правовой практике.

Вторая целевая группа правовую информацию, будучи ее пассивным потребителем, ищет в основном в средствах массовой информации, прежде всего в прессе и специальных справочных изданиях. Не зная заранее о характере применения правовой информации (когда, где и в какой ситуации она им потребуется), представители данной группы потребляют ее «на всякий случай». При этом они знакомятся с правовыми сюжетами, которые легко запоминаются и могут быть в будущем использованы в виде аналогии; знакомятся с новыми законами либо комментариями к ним, если эти законы вызывают повышенный интерес в обществе (например, о покупке валюты, о приватизации, о таможенных правилах, о наследовании, о пенсиях и льготах); покупают содержащие правовую информацию популярные справочники, предполагая, что они в будущем могут пригодиться, однако с их содержанием сразу после покупки обычно не знакомятся.

Представители третьей целевой группы знакомятся с правовой информацией *очень редко*, в случае острой необходимости, поэтому источники правовой информации для них носят «индивидуализированный характер». Так, студенты обращаются к Интернету. Пенсионеры, которые чаще всего сталкиваются со спорными вопросами в пенсионном и социальном обеспечении, обращаются за помощью в местные органы социального обеспечения. Опыт такого обращения в целом положительный. Пример высказываний респондентов следующий: «...я пошла в отдел социального обеспечения, где мне помогли разобраться...», «...в пенсионном отделе относятся доброжелательно, и они стараются помочь нам...».

Люди, входящие в эту группу, уверены в своих потенциальных возможностях и поэтому не стараются овладеть правовой информацией, а предпочитают обращаться за помощью, чаще к знакомым, в попечительские либо административные органы. Такая практика была массовой в советский период, и не случайно большую часть третьей целевой группы составляют лица старшего поколения. «Образ» правовых проблем у них – это прежде всего общесоциальные, а не личные проблемы, что также свойственно социалистическому образу мышления. В отличие от индивидуализированного правового сознания, признающего приоритет интересов личности, «общинное» сознание считает обязанностью личности *защиту общих интересов*, а защиту личных интересов возлагает на социальные институты. Не случайно в практике старшего поколения третьей целевой группы присутствуют борьба с администрацией района за сохранность зеленых насаждений (проблемы экологии), конфликты с медицинским учреждением из-за некачественного обслуживания. Пример подобной ситуации: *«...из-за смерти мужа я написала министру здравоохранения; меня «кидали» от одного инспектора к другому, затем позвонили заведующему поликлиникой и попросили «утихомирить» меня, потянуть время; потом собралось 12 врачей, сказали, что поликлиника на хорошем счету, и в связи с моей жалобой их могут лишить премии; надо думать о том, что мне самой придется здесь лечиться; обратилась опять к инспектору Министерства здравоохранения; она вновь направила письмо заведующей поликлиники, и всё; нет у нас прав...»*. Из данного примера видны издержки низкой правовой грамотности граждан. Этим же объясняется и тот факт, что в последующем упомянутый респондент обратилась к юристу, однако к юристу поликлиники, то есть лицу заинтересованному. Естественно, юрист ей ответил, что *«...это будет тянуться года два, и ни одного врача вы не посадите...»*. Налицо традиционная «отговорка», рассчитанная на некомпетентность лица, обратившегося за юридической помощью.

Степень удовлетворенности источником правовой информации.

Основной источник информации, которому доверяют представители первой целевой группы, это, прежде всего, юридические службы. Подобная установка сформировалась в результате богатого практического опыта *решения личных правовых конфликтов*. Пример рассуждения: *«...информация есть везде, её*

много, но решение конкретной проблемы требует вмешательства юристов...».

До обращения к юристам представители данной группы активно знакомятся с правовой информацией в средствах массовой информации или в специальных изданиях. При этом поиск информации носит функциональный характер, то есть потребляется в основном та информация, которая необходима для решения конкретного правового спора. Типичное высказывание: *«...нужно знать только то, что касается правовой ситуации...».*

В то же время, личное потребление правовой информации из средств массовой информации они считают не только полезной для повышения своей общей правовой грамотности, но и *действенной*. Именно с последним соотносится удовлетворенность информацией. Пример высказывания: *«...мой друг 4 года назад начал разводиться с женой; проблема вылилась в то, что 3-х комнатная квартира в то время была приватизирована без долей; возник вопрос о делении квартиры; она отстаивала половинную долю, а он – доли на 4-х человек; потом он «залез» в Интернет и нашел там много информации из жилищного кодекса; и он выиграл...».*

Представители второй целевой аудитории соотносят свою удовлетворенность правовой информацией с её *полезностью*. Для них понятие «полезность» означает «правовое знание», «расширение правового кругозора». Особенно полезным считают они обновление своей правовой информированности из-за высокой вариабельности законов. Это вновь подтверждает тот факт, что у второй целевой группы потребление правовой информации в меньшей степени носит функциональный, а в большей степени – *познавательный* характер.

Пример высказывания: *«...раньше много говорили о правах потребителя, а сейчас мы кое-что знаем и стало легче; защита прав потребителя срабатывает хорошо...»; «...сейчас изменились законы наследования; наследуют не только прямые родственники, но и гражданские супруги и дети в гражданском браке...»; «...есть изменения в уголовно-процессуальном кодексе...»; «...раньше продавалась литература о прокуратуре, а сейчас можно только где-то случайно на прилавках купить...»; «...хорошую информацию дают газеты «Московский комсомолец» и «Комсомольская правда».*

Диапазон высказываний свидетельствует о том, что, в отличие от первой целевой группы, стремящейся к поиску конкрет-

ной, обоснованной практической потребностью, информации, а посему хотя глубокой, однако узко специализированной, вторая целевая группа потребляет правовую информацию широко и более «поверхностно», чаще не для непосредственного использования, а для «знания».

Именно необходимостью «знания» обосновывают многие представители данной группы потребление правовой информации. Они считают оправданным превентивное потребление правовой информации широкого спектра, сетуя, что: «...наше население своих прав не знает; мы изучаем права по мере наступления проблем и сразу начинаем искать информацию...».

Широта и функциональная неопределенность потребления правовой информации приводит к большому разнообразию критериев удовлетворенности информацией. Об этом свидетельствует разноплановость суждений респондентов: «...у меня остро стоит жилищная проблема, и я захотела узнать свои права; мы живем не в муниципальном доме, а в ведомственном, в закрытом месте; можно только писать куда-то в «почтовый ящик», который не отвечает; разобраться с этим невозможно...», «...меня волнуют все новости связанные с правами пенсионеров; пока мне эту книжечку не дали, я ничего найти не могла; государство должно предоставлять такую информацию...», «...с медициной хотелось бы выяснить права...», «...права потребителя нужно знать...», «...нужно постоянно ходить и всё узнавать, хотя должна быть какая-то организация, куда можно прийти и узнать, прочитать, посмотреть на стендах ту информацию, которая нам нужна...», «...уходит слишком много здоровья на это, законы и кодексы очень расплывчатые и любой юрист может истолковать их по-разному; у нас в основном всё решают деньги; нужно найти хорошего юриста, адвоката...», «...качество законов никакое, запутаться...», «...самый лучший - закон о правах потребителя...», «для меня актуально уголовное право, жилищное право, защита прав человека...», «...суд у нас, по идее, должен защищать наши права, но суд - это арбитр, он не должен давать советы; многое зависит не от суда, а от самого человека, его правовой грамотности...»; «...у нас вакуум правовой грамотности; в советский период с гражданским правом проблем не существовало, так как прав не было никаких; сейчас у нас появились проблемы...», «...меня интересуют права наследования...», «...меня интересуют права пенсионеров; права сейчас не действуют ни для пенсионеров, ни в меди-

цине; всё существует формально...»; «...вопрос наследования: там все постоянно меняется, не успеваешь следить за этим...»; «...у меня растет внучка и меня интересуют права защиты молодежи; деньги платишь за обучение огромные, а прав никаких нет...».

Представители третьей целевой аудитории относятся к потреблению правовой информации *скептически*: «...всё бесполезно...», «...с правовой информацией трудно разобраться...», «...нет никакой толковой информации...», «...все газеты пишут по-разному...», «...через 30-40 лет может быть другое государство...», «...у нас законы только на бумаге...», «...меня волнует пенсионное законодательство; мы почти совсем не информированы; тяжело куда-то ходить и узнавать; в собесе такие очереди!...».

Налицо стереотип *правового бессилия*, порождающий *скепсис* и, в итоге, отказ от потребления правовой информации. В основе скепсиса – *неверие в силу закона, в его действенность*.

Характер восприятия правовой информации.

Первая целевая группа «имеет претензии» только к *профессиональным терминам*, часть которых им непонятна. Выходом в такой ситуации они считают *обращение к юристу*. Основные трудности бывают с пониманием терминологии нормативных документов. С популярными изданиями, точнее, с пониманием их содержания, проблем не возникает. С другой стороны, они не считают необходимым усвоение специальных правовых терминов и их интерпретацию в массовых изданиях. В случае практического применения закона все равно придется обратиться к специалисту, поэтому на уровне массового потребителя достаточно изложения содержания закона.

Представители второй целевой группы обычно *не испытывают затруднений* с правовой терминологией. Они *опускают специальные термины* и обращают внимание только на *содержание закона*. По этой причине их в большей степени привлекает популярная, наглядная информация, в частности телепередачи на правовую тему. Особый интерес телепередачи «Человек и закон», «Очная ставка», «Слушается дело», «Криминал» вызывают у пенсионеров – содержание таких передач доступно их пониманию.

Представителям третьей целевой аудитории свойственно *предубеждение по поводу непонятности любых текстов, касающихся права*: «...наши законы так пишутся, что нам вообще не понятны...». Подобные стереотипы приводят к односторонней и непра-

вильной трактовке закона, когда во всех ситуациях они считают правыми только себя, а оппонентов неправыми, то есть «трактуют» закон не по его фактическому содержанию, а так, как им кажется «правильным». Пример подобного рассуждения: «...мне, как ветерану труда, положено 50% оплаты телефона; я пошла на телефонный узел, отстояла 2,5 часа и мне ответили, что телефон оформлен на моего сына, и мне эта льгота не положена; я «подняла» закон и там не написано, что этот телефон должен быть оформлен на самого ветерана; в общем, «отфутболили»; может, в новом пенсионном законе что-то будет поточнее написано...».

Большинство правовых терминов, даже те, что звучат в ток-шоу с телеэкрана, для третьей целевой аудитории не понятны: «...на телевидении все употребляют только непонятные слова...». В Интернете непонятно потому, что там дается ссылка на первоисточник, к которому молодежь обращаться не желает. В целом, из дискуссии представителей третьей целевой группы следует, что нежелание знакомиться с правовыми текстами находит «самооправдание» в том, будто они излагаются непонятно.

Тестирование на знание функций правовых институтов.

Тестирование правовой грамотности целевых аудиторий осуществлено при помощи следующих трех примеров.

ПРИМЕР ПЕРВЫЙ:

Родители не выполняют своих обязанностей по содержанию и воспитанию детей. Куда должны обратиться родственники (или соседи), обеспокоенные судьбой детей?

ПРАВИЛЬНЫЙ ОТВЕТ: в органы социальной опеки местной управы.

ПРИМЕР ВТОРОЙ

На человека совершили нападение на улице. Избили, ограбили. Его привезли в больницу с травмами. По вызову врачей в больницу прибыл работник милиции, опросил пострадавшего и сказал, что по факту нападения, избиения, грабежа вероятно будет возбуждено уголовное дело. Но далее, со стороны милиции – полная тишина, никаких звонков, приглашений, повесток пострадавшему. Что ему делать, куда обратиться?

ПРАВИЛЬНЫЙ ОТВЕТ: в районную прокуратуру.

ПРИМЕР ТРЕТИЙ:

На участке вашего соседа по дому стояло старое дерево, опасно наклонившееся в сторону вашего дома. Несмотря на ваши неоднократные просьбы к соседу спилить это дерево, сосед ничего не сделал. Во время последнего урагана это дерево упало на ваш дом и нанесло ему большие разрушения. Куда обращаться по поводу причиненного ущерба?

ПРАВИЛЬНЫЙ ОТВЕТ: в районный суд.

В первой группе правильно ответили на первый тест 10% (вместо органа социальной опеки 80% назвали милицию, на второй – 10% (прозвучали предложения обратиться в милицию, часть респондентов затруднилась ответить), на третий – 40% (остальные предлагали обратиться в административные органы, как это было принято в советский период).

Во второй целевой группе ответили правильно на первый тест 60%, на второй – 50%, на третий – 50%.

В третьей группе ответили правильно на первый тест 40%, на второй – 0%, на третий – 10% респондентов (предлагалось обратиться в общественный орган). Таким образом, *в целом россияне слабо ориентируются в иерархии и функциях правовых институтов*. Кроме того, над представителями первой целевой группы довлеет их личная правовая практика, которую они переносят на все иные правовые ситуации. Поэтому, по их мнению, при решении большинства правовых проблем общегражданского конфликтного характера прежде всего следует обратиться в милицию и лишь потом в иные учреждения. Можно сказать, что в данном случае *знание содержания законов не гарантирует знания механизма их исполнения*. Причина в избирательности, узости познаний, которые хотя и являются глубокими, однако связаны всего с одной-двумя конкретными ситуациями, затрагивающими личный интерес потребителя правовой информации. За пределами этой конкретной ситуации правовые познания слабые, и в практике решения правовой проблемы большинство представителей первой целевой аудитории не ориентируется.

Вторая целевая группа, не приверженная глубокому знанию какой-то специализированной отрасли права, информирована в

общих чертах, но по широкому спектру. Она не имеет возможности накладывать на усваиваемую ею правовую информацию свою личную правовую практику, поэтому ни с чем её не идентифицирует и запоминает так, как пишут газеты и журналы или как сообщают с телеэкрана. Аналогично «по написанному» запоминает эта группа механизм реализации права и сферу компетенции правовых институтов. В этом смысле *правовая грамотность здесь выше, чем в первой группе*, более интенсивно интересующейся правовой информацией.

Третья целевая группа *плохо ориентируется в характере реализации функций правовых институтов из-за своей низкой правовой культуры.*

Особенности восприятия правовой информации разного жанра.

Для тестирования восприятия содержания респондентами правовых сюжетов по телевидению для просмотра были предложены два клипа - *о праве собственности и бракоразводном процессе*. Основная задача тестирования состояла в том, чтобы выяснить, как аудитория понимает суть правовых конфликтов и способов их разрешения.

У первой целевой группы при восприятии сюжета клипа *сильно довлеет личный интерес*. Пример высказывания: «...это интересно только тогда, когда тебя подобное коснулось; сейчас у меня эта информация отложилась на 5 минут...». Подобные сюжеты респонденты считают полезными в общеобразовательных целях, но не видят необходимости в регулярном просмотре, поскольку не усматривают в них практическую применимость для решения своих проблем: «...нужно заранее объявить тематику следующей передачи, чтобы каждый выбирал для себя передачу...».

Вторая группа в целом считает полезным показ таких сюжетов по телевидению, она усматривает в них *просветительскую функцию*. Типичное мнение: «...для широких масс - это очень объемная информация, которая заставляет думать людей; такая информация должна идти как реклама, часто, чтобы оседала в голове...», «...телевидение более доступно для всех; такую информацию нужно подавать в выходные дни, в вечернее время; можно после погоды, в программе «Время»...».

Однако, и первая, и вторая группы указали на то, что *телесюжеты быстро забываются, а текстовые материалы запоминаются легче*. Кроме того, многие, особенно старшее поколение,

привыкли вырезать полезную информацию из газет и журналов, складывая вырезки «на будущее».

Часть третьей целевой группы предпочитает показ правовых сюжетов по телевидению, *«так более наглядно»*, некоторые – информацию в газете, а молодежь – в Интернете. Кто-то считает целесообразным обращаться непосредственно к юристу. Таким образом, отношение третьей целевой группы к правовому сюжету неопределенное, что свидетельствует о низком интересе к правовой информации, а то и о недоверии к ней. Яркий пример тому следующее высказывание: *«...каждого волнуют только его проблемы, а не чьи-то, я бы лучше обратилась к специалисту; то, что говорят – это одно, а на деле всё происходит другое...»*, *«...информация по телевидению, в СМИ тоже бывает неодинаковая; потом обратишься к специалисту, и все оказывается по-другому...»*.

Первая целевая аудитория относительно редко пользуется правовой информацией из газет. Наиболее достоверной и полезной она считает информацию, получаемую в юридической консультации. Это еще одно свидетельство функциональной направленности интереса к правовой информации у данной аудитории.

Тем не менее, такие источники правовой информации, как «Комсомольская правда» и «Московский комсомолец» некоторые считают полезными.

Вторая целевая группа благоприятно воспринимает правовую информацию и по телевидению, и в прессе, и по радио (в частности, назывались телепередача «Впрок», «Автордио»).

Третья целевая группа воспринимает видеоклипы, телепередачи, газетный материал с трудом, интереса к таким материалам не проявляет, однако некоторые проявляют интерес к правовой информации, сообщаемой по радио, а также к ряду телепередач. «Усредненное» мнение представителей третьей целевой группы такое: *«...для общего образования всякая информация полезна, но если возникает свой вопрос, то нужно идти к юристу, к адвокату...»*, *«...если возникает проблема, то человек будет не телевизор смотреть, а пойдет к специалисту, будет листать правовую литературу...»*. При этом большинством не отрицается целесообразность публикаций на правовую тему в прессе, правовых передач по телевидению, радио. Например, у части респондентов хорошее впечатление осталось от передачи «Суд идет».

Потребность в правовой информации.

Несмотря на свой избирательный подход, первая целевая группа готова *потреблять* большое количество правовой информации. Это почти профессиональный интерес. В ответе на вопрос, какой именно информации сегодня не хватает, проявилась «информационная всеядность»: «...не хватает в любой области; в юридических консультациях очень мало информации на стендах, и подойти к ним невозможно...», «...это должна быть государственная программа – публикации, общественные организации; в школах это должно носить системный характер...», «...я за академические издания правовой информации...», «...есть правовая информация, которая касается собственности, и это интересно почти всем...», «...права человека касаются каждого...», «...очень важны избирательные права...», «...у нас нет права отзывать своих депутатов, даже если они ничего не делают...», «...мы ничего не слышим о работе конституционной комиссии...», «...есть у нас правозащитные центры, там люди работают практически бескорыстно...», «...дефицит информации у нас во всех областях...», «...у нас информационный правовой голод...», «...нужна информация о противоправных действиях милиции...».

У второй целевой группы явно выражена не потребность в правовой информации, а *широкий интерес* к ней. Поэтому респонденты называли не виды правовой информации, в которой нуждаются, а источники и способы ее получения.

Интерес третьей целевой группы к правовой информации невысок, однако у отдельных представителей *проявляется интерес к правовым аспектам своих взаимоотношений с теми или иными организациями*. Вот пример таких суждений: «...сейчас принимают новый закон об отсрочке (от службы в армии), но он какой-то непонятный...», «...меня беспокоит пенсионный закон, хотя я молодая; наверное, придется самой откладывать какую-то сумму...», «...что касается распределения после окончания вуза – это большая проблема...», «...меня интересует проблема вступительных экзаменов; сейчас всё коррумпировано...», «...интересуют меня налоги в бизнесе...», «...интересует семейное право...».

Это не систематизированный интерес к правовой информации.

Ожидания в отношении информационной политики СМИ.

Представители первой целевой аудитории в целом признают важность всех источников правовой информации для населения

и все формы их сообщения. Однако имеет место и индивидуализированное предпочтение: кто-то чаще обращается к прессе, кто-то к телепередачам, кто-то к специальной литературе. Своё предпочтение они выражают в следующей форме: «...если есть что-то в газетах, то лучше вырезать...», «...мне больше нравится телевидение, я бы просто записала это на видео, и у меня был бы такой каталог...», «...можно сделать государственную программу, где давать информацию и для школьников и для пенсионеров, для всех...», «...на канале «Культура» нужно сделать такую правовую передачу...», «...утром лучше сообщение послушать по радио, а когда на телевидении - лучше сесть и спокойно посмотреть...», «...все источники важны...», «...в электричке можно почитать, в машине послушать «Авторадио»...», «...такие передачи должны анонсироваться, как передача «Впрок»...», «...можно продавать кассеты по правовой тематике...», «...год или два назад выходили правила дорожного движения с небольшими комментариями и изменениями; у меня много друзей автомобилистов от 19 лет до 40; я не знаю ни одного человека, который бы не проштудировал эти правила с точки зрения своих прав в отношении милиционеров, и чего нельзя делать с водителем автомобиля...».

У представителей второй целевой аудитории нет явно выраженных предпочтений в отношении источников правовой информации, они в равной степени пользуются всеми источниками. Точнее, они выбирают не источники правовой информации (в отличие от первой целевой аудитории, которая ищет именно нужную правовую информацию и в зависимости от неё обращается к источнику), а в тех источниках, которыми регулярно пользуются, читают (смотрят, слушают) наряду с иной, и правовую информацию. В соответствии с таким подходом к поиску правовой информации, характеристика респондентами дается не самой правовой информации, а ее источника: «...В «МК» публикуют разные тарифы по коммунальному обслуживанию, имеется информация о медицине, социальное обеспечение, потребительская корзина; о правах наследства я узнал из «МК»...». «...Интернет, конечно, хорошо, но для пенсионера это недостижимо...»; «...юридическая консультация, адвокаты – это хорошо, но для безработного вещь недоступная...», «...источник информации должен быть доступен всем - это телевидение; там есть правовые программы «Человек и закон», «Оч-

ная ставка», «Слушается дело», «Криминал», ток-шоу...», «...мало кто знает, что в европейский суд по правам человека, т.е. последнюю инстанцию по защите прав гражданина, можно обращаться не после того, как в своем государстве ты прошел все инстанции, а сразу, после вынесения решения судом...», «...адвокаты – это не панацея; по большей части эти люди узко специализированы, они многое не знают, во многом теряются...», «... конституции есть ст. 49, где написано, что подсудимому полагается бесплатный адвокат; мало кто об этом знает...», «...юридическую информацию нужно получать в средствах массовой информации – телевидение, журналы, радио, периодика – специализированная...», «...есть такой «Сборник ЗК РФ»; малый тираж, но информации достаточно...», «...государство должно взять на себя расходы по правовому обучению граждан...», «...клип дает общее представление по правовым проблемам; я постараюсь разобраться скорее с кодексом законов, с юристом...», «...нужно вводить в школах какие-то беседы, какие-то факультативы...»; «...самая наименьшая эффективность – когда спрашиваешь у соседей; нужно читать в газетах и журналах...» «...правовые ролики вместо рекламы никто пропускать не будет, это нерентабельно для телевидения...»; «...телепрограммы должны быть минут по 10-15, а лучше 30 минут; слишком часто давать нельзя – приедается...» «...телевидение лучше, чем радио, самое доступное – это, конечно, телевидение; лучше ввести рубрику, к которой человек привыкает; можно давать по тематикам; на телевидении и слух занят, и глаза, и память...»; «...вот была социальная реклама с собачкой и кошкой...да, очень доходчиво было, её уже года три крутят...нужно повышать всеобщую грамотность...»; «...дело не в том, как подавать информацию, а в том – где её подавать; Интернет и средства связи есть везде; государство должно ликвидировать компьютерную неграмотность; население у нас безграмотное во всех вопросах...», «...нужно выпускать брошюры – вопрос-ответ, очень дешевые; безграмотность во всех видах и правовую информацию подавать нужно во всех средствах информации; нужно открыть канал по правовой информации об имущественных отношениях, уголовно-социальных, жилищных...», «...нужно читать «МК» и подавать информацию по телевидению, чтобы и провинция изучала; через центральную прессу...», «...вертикаль власти это хорошо, но при этом нужно

не только сажать чиновников, но и выпускать специальную литературу по правовой грамотности...», «...должны быть передачи, где более серьезно рассматривается этот вопрос, нужно называть конкретные учреждения, куда можно обращаться; только эта информация должна быть не в газетном варианте, а выпускаться в специальных брошюрах типа «вопрос-ответ» и выпускаться разной расцветки: например, желтая – жилищное право, голубая – что-то другое, а для детей комиксы...», «...народу передают информацию, которая ему практически ничего не дает; нужно сообщить конкретный факт и решение этой проблемы...», «...по поводу брошюр – они выпускаются, но мало, и комиксы выпускаются; а у государства вечная борьба с гражданами и нужно уповать на себя самого; вот по «Чаре» суд обязал выплатить долги населению и что? Ничего нам не выплатили...», «...я бы начала передачи на телевидении о проблемах семьи...».

У представителей третьей целевой аудитории интерес проявляется в первую очередь к ситуативным телепередачам: «...сейчас есть игровая форма «Суд идет», потом «Человек и закон», «Национальный интерес»; такие передачи нужно специально финансировать, как «Поле чудес»...», «...кто будет давать рекламу на правовые передачи?...нужно издавать журнал по проблеме права, может, еженедельник...», «...информационная политика должна перейти от слова к делу...», « у нас всё будет хуже, и хуже; неимущие будут более бесправные...», «...«Впрок» — очень хорошая передача, где разъясняют права потребителя; я все слушаю и смотрю с удовольствием, стараюсь не создавать проблем, нужно побольше делать таких программ...».

Это не столько пожелания, а мнения, которые отнюдь не означают, что представители третьей целевой аудитории будут пользоваться названными источниками. Даже при конструктивном предложении о расширении правового информирования они «впадают в скепсис»: «...законы только на бумаге; кто платит – у того и законы работают...».

Звучали и конструктивные предложения: «...главная проблема не в информации, а в исполнении законов; СМИ не донесут все, что нужно знать...», «...нужно начинать в школе, институте; наверно 80% населения по России ничего вообще не знают о своих правах...», «...информационная политика так влия-

ет, что когда много информации, то кажется, что люди незащищены вообще...», «...надо больше показывать решенных проблем, а то одни негативные сюжеты; возникает ощущение бесполезности чего-то добиваться...», «...программа «Времечко» всегда добивается результата; вчера звонила туда жена милиционера, что ее муж по дорогам ездит против всех правил...», «...в «МК» за неделю объявляется, кому можно позвонить на горячую линию; может, нужно по правовым проблемам больше устраивать «горячих линий»...», «...можно издавать бесплатную газету на правовую тему, как рекламки; есть такая газета «Сокольники», бесплатная, там много чего есть по правовым проблемам...», «...можно сделать правовой сайт в Интернете, интерактивное интервью...».

Общие выводы.

Результаты фокус-групп свидетельствуют:

- основным объектом формирования массового правового сознания выступает вторая целевая аудитория;
- у первой группы превалирует прагматическое потребление правовой информации - функциональное и узконаправленное. Применительно к этой группе, правильнее говорить о сочетании граничащего с профессиональным интереса к потреблению правовой информации со стремлением повысить свою общую правовую культуру. Основным стимулом при этом является более успешное решение личной правовой проблемы;
- стремление повысить свой уровень правовой культуры характерно для второй целевой группы. Этим объясняется тот факт, что данная группа использует практически все каналы правовой информации: и прессу, и телевидение, и радио;
- первая целевая группа также использует в качестве источника правовой информации СМИ, однако она чаще, чем другие группы, обращается к специальным изданиям и к помощи профессиональных юристов;
- третья целевая группа отличается скепсисом по отношению к правовой информации и не верит в ее действенность; при необходимости решить правовую проблему обращается в юридическую консультацию. Возможная форма потребления ею правовой информации – специальные телепередачи.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ¹

1. Нужна ли России правовая реформа

Правовая система – один из важнейших социальных институтов, регулирующих производственные и общественные отношения любого государства представляет собой символ социальной стабильности и фактор консервации распределительных отношений. Ограничения становления рыночных отношений в России в значительной мере связаны с инертностью правовой системы, унаследованной от авторитарного администрирования. Поэтому быстрый и устойчивый переход России к рыночной экономике в значительной мере зависит от совершенствования правотворчества и деятельности правовых институтов. Просто коррекцией старой законодательной системы здесь не обойтись. Не вполне

¹ Глава подготовлена в соавторстве с Малкиным В.И. В основу главы положены результаты всероссийского экспертного опроса, проведенного Центром социального прогнозирования в 1999 г. в Северо-Западном, Северном, Волго-Вятском, Центральном, Центрально-Черноземном, Поволжском, Северо-Кавказском, Уральском, Западно-Сибирском, Восточно-Сибирском и Дальневосточном территориально-экономических районах России, а также в Калининградской обл., Москве и Санкт-Петербурге.

При помощи формализованного интервью опрошены 834 руководителя и специалиста высокого класса. Это представители девяти основных правовых институтов, включая вузы и академические научные учреждения, а именно: адвокаты, сотрудники прокуратуры, юрисконсульты, судьи, сотрудники правоохранительных органов (высокого ранга), старших нотариусов, ведущих специалистов правовых служб аппарата государственных органов власти, профессора и заведующие кафедрами юридических факультетов вузов, научные сотрудники (доктора наук) в области права, работающие в академических институтах Москвы и Санкт-Петербурга. Экспертная оценка носит характер экспертизы проблем правовой реформы, что потребовало равной представленности в выборочной совокупности девяти профилей правовой специализации (по 93 человека от каждого из основных правовых институтов) и в среднем по 59–60 – от каждого региона. Таким образом, равный «голос» имели как представители основных институтов права, так и представители всех территориально-экономических районов России и мегаполисов. В результате в оценках не перевешивали индивидуальные мнения экспертов, а «на альтернативных чашах весов» в высказанных ими суждениях оказалась коллективная оценка ситуации в регионе и сопоставимая оценка ситуации в институциональных сферах права. Состояние законодательной системы России в целом оценивается исследователями на основании дисперсий региональных экспертных оценок, так как институциональные оценки могут быть подвержены вариации из-за функциональных различий значимости тех или иных законодательных актов для деятельности разных правовых институтов.

эффективна и имеющая место сегодня экстенсивная форма законодательства: вал новых законов не в состоянии обеспечить должное функционирование рыночной экономики, население чувствует, что эти законы не соблюдаются, а государство не способно принять должных мер по их соблюдению. Законодательский процесс в субъектах РФ, сочетающийся с интенсивным (хотя и не всегда безоблачным) законодательским процессом на федеральном уровне, привел к ситуации, при которой поток и объем новых законодательных и нормативных актов оказался слишком велик. В результате население не в состоянии ориентироваться в этом потоке правовой информации, не говоря о том, что законы невозможно в короткий срок обеспечить нормативными актами, и потому введение в жизнь многих из них задерживается на годы (пример тому - Закон о банкротстве).

Разработанная органами власти программа по поддержке правовой реформы в условиях перехода к рыночной экономике предусматривает: дальнейшую активизацию усилий законодательских институтов по созданию новой законодательной системы, в том числе на уровне субъектов Федерации; обеспечение доступа общественности к систематизированным эталонным законодательным и нормативным актам; повышение уровня профессиональной подготовки юридических кадров и осведомленности общественности в вопросах права; реформирование судебной системы. Решение каждой из указанных задач требует долгосрочных усилий с использованием значительных ресурсов. Однако эти задачи трудно отделить одну от другой. Например, невозможно призывать общественность использовать закон в качестве инструмента разрешения экономических споров в случае, если суды не располагают кадрами для эффективного разрешения такого рода проблем. Страна не сможет воспользоваться всеми преимуществами хорошо разработанных законов, если тексты таких законов не будут доступны широкой общественности с тем, чтобы население могло их знать и по-настоящему соблюдать. Наконец, попытки воспользоваться услугами адвокатов могут стать обескураживающим опытом для тех, кто обнаружит, что выпускники юридических факультетов высших учебных заведений не обладают достаточными знаниями в области законодательства и не приобрели навыков, необходимых для практического применения законов.

Успех правовой реформы в условиях переходного периода в

немалой степени зависит от создания и развития ключевых институтов права. В этом плане в число первоочередных задач входят: совершенствование процесса законотворческой деятельности, то есть процесса, в рамках которого в стране происходят разработка, рассмотрение и принятие законодательных и нормативных актов на федеральном и региональном уровнях, осуществляется координация этих усилий; совершенствование системы правовой информации, которая делает принятые законодательные и нормативные акты доступными для органов власти и управления на всех уровнях, для законодателей, судей, юридических кадров и общественности; развитие системы юридического образования с целью подготовки судей и других юридических кадров, обладающих достаточной компетенцией для защиты и обеспечения прав субъектов рыночных отношений, с целью повышения осведомленности широкой общественности о новых правах в экономической сфере; реформирование системы контроля за исполнением законов, так как даже самые совершенные законы не могут оградить частный сектор от посягательств со стороны государства и предупредить возникновение монопольного контроля на рынке в случае, если отсутствует система необходимого и адекватного обеспечения исполнения таких законов; создание оперативного и эффективного механизма разрешения споров, который дополнил бы официальные механизмы осуществления правосудия; правовое просвещение населения, в том числе в опоре на средства массовой информации.

Насколько продвинулась правовая реформа в России за последние десять лет в совершенствовании законодательства и деятельности институтов права по сравнению с советским периодом? Каков эффект усилий государственных органов, призванных способствовать развитию правового государства? Каков перспективный путь совершенствования российского законодательства?

Глубокие изменения, произошедшие в стране за последние десять лет в производственных, политических и общественных отношениях, породили насущную необходимость правовой реформы, но не смогли обеспечить финансовые и кадровые условия для её реализации. Это затрудняет доведение конкретных мероприятий до логического конца. Сегодня уместно говорить не столько о результатах, сколько о направленности правовой реформы. Такой вывод полностью соответствует мнению экспер-

тов, считающих, что в России удалось создать законодательную базу, способную более-менее эффективно поддерживать рыночные экономические отношения. Иное дело, что сама российская экономика ещё не полностью соответствует критериям классического рынка. Деятельность в сфере торгового и финансового капитала, а частично и услуг, ведется по принципам теневой экономики, когда оборотный, а порой и основной капитал, укрывается от налогообложения. Такая ситуация ставит под сомнение эффективность регулятивных функций новых законов. Смена ими директивного контроля не дала ожидаемого эффекта и обнажила огромное число полуправовых, а то и правовых способов нейтрализации ряда законов. Например, законы, призванные регулировать процедуру банкротства предприятий, деятельность финансовых и инвестиционных институтов, рынка ценных бумаг, рынка недвижимости и особенно земли, либо не доведены до необходимой завершенности, либо заморожены по политическим соображениям (например, законы о банкротстве, о частной собственности на землю, о малых предприятиях, о финансовых и инвестиционных компаниях, о налогообложении недвижимости граждан, об обслуживании жилищного фонда городов), либо приняты в «урезанном» виде, с множеством оговорок (например, Закон о земле).

Ярким примером слабой действенности нынешнего законодательства является игнорирование закона о налогообложении собственности применительно к имуществу горожан. Хотя в их собственность перешла большая часть жилого фонда, основой финансовых взаимоотношений собственников квартир и государства остается аморфная «пошлина» в виде квартплаты, но не в виде единого налога на имущество (недвижимость).

Несмотря на явную противоречивость и незавершенность правотворческого процесса, 74% экспертов считают, что нынешняя правовая система в России в целом соответствует требованиям современной экономики. Эта оценка очень «осторожная», так как лишь 3% экспертов оценили соответствие законов и экономической практики как полное, а 71% – лишь как частичное. А ведь частичное соответствие (несоответствие) в законодательстве означает либо недееспособность права, либо наличие в нем лазеек для схоластических спекуляций во время судебных процессов. В своем мнении эксперты разного профиля в целом единодушны, хотя взгляды на проблему у прокуроров,

Рисунок 1

Мнение экспертов разного профиля о том, соответствует ли нынешняя правовая система России требованиям современной экономики, %



Примечание: дополнение до 100% на рис. 1 составляют затруднившиеся ответить.

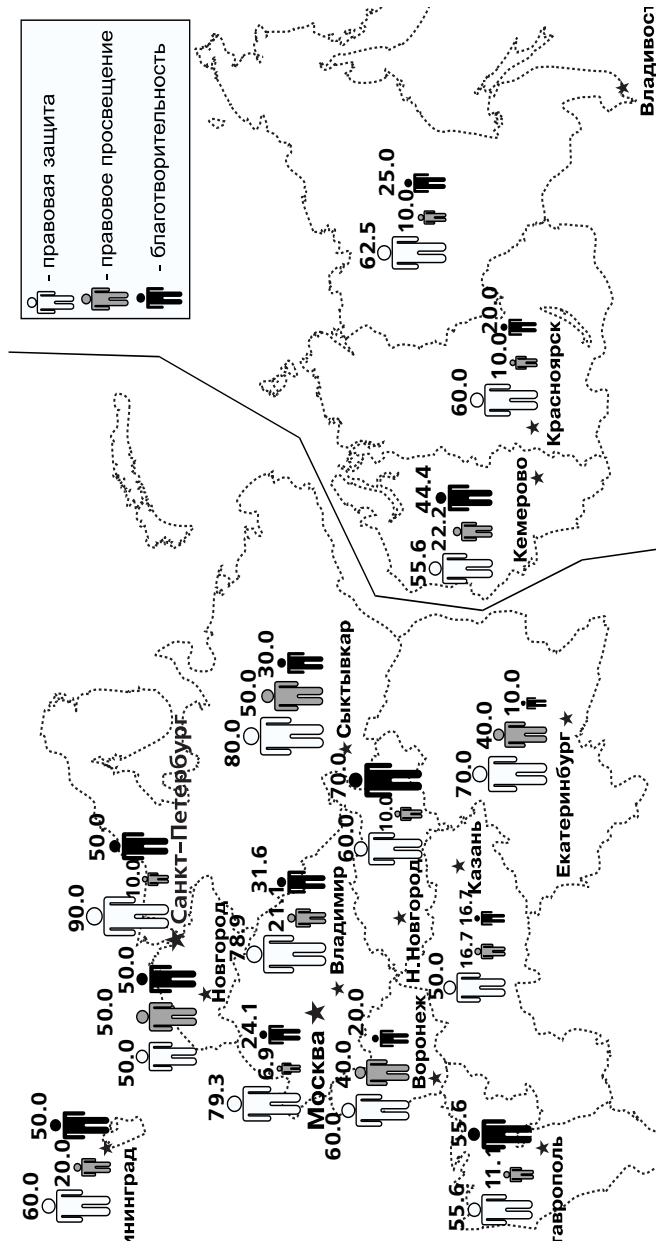
юрисконсультов и сотрудников МВД более критичны, чем у представителей других институтов права (см. рис. 1).

На экспертную оценку влияет региональная специфика условий работы институтов права. Более критично оценивают эксперты степень соответствия законов требованиям рыночной экономики в Москве, Волго-Вятском, Поволжском, Северо-Кавказском районах и в Санкт-Петербурге, менее критично – в Северном, Центрально-Черноземном и Дальневосточном территориально-экономических районах (см. карту 1).

В региональном аспекте идентична лишь направленность оценок, высказанных экспертами, а именно, что соответствие российских законов требованиям современной экономики частичное. Там, где законодательная практика более широкая (например, в Москве, Санкт-Петербурге, Волго-Вятском районах – здесь много частных предприятий; а также в Поволжье, на Северном Кавказе, где много беженцев и вынужденных переселенцев), частые осложнения в поиске правового решения споров стимулируют экспертов к более негативным оценкам соответствия законодательства критериям правового государства рыночного типа.

Карта 1

Мнение экспертов из разных регионов страны о том, соответствует ли нынешняя правовая система России требованиям современной экономики, %



Примечание: дополнение до 100% - округление до целого числа.

Сибирь и Дальний Восток

Недовольство экспертов законодательной системой не всегда предметно. Часто это скорее общее «ощущение», придающее суждениям характер эмоционально окрашенного умозаключения. Тем не менее, суждения не лишены и рациональной аргументации, заключающейся в четырёх основных критериях несовершенства российского законодательства.

Доля экспертов, назвавших причины неполного соответствия законодательства требованиям рыночной экономики (%):

- 35,1 – Наличие противоречий и пробелов в законодательной базе.
- 30,9 – Несоответствие российского законодательства требованиям рыночной экономики.
- 23,7 – Несовершенство механизма реализации права.
- 20,6 – Несоответствие законов и нормативных документов друг другу.

Эксперты упоминают и такие причины, как несовершенство судопроизводства, несоответствие уголовного кодекса современным требованиям, низкий профессионализм юристов. Доля экспертов, упомянувших эти причины, невелика – 2-6%.

Говоря о четырёх основных причинах, лежащих в основе мотивации высказанных экспертами критических оценок, следует указать на различие взглядов специалистов разного профиля, а также экспертов, проживающих в разных территориально-экономических районах страны. Так, несоответствие законов и нормативных документов наиболее остро «ощущают» прокуроры (46%), преподаватели юридических кафедр вузов (33%) и нотариусы (29%).

Противоречия в законодательной базе доставляют много забот нотариусам (71%), судьям (56%), сотрудникам МВД (50%), прокурорам (36%) и адвокатам (36%). Таким образом, пробелы в законодательстве – одна из наиболее актуальных проблем современного этапа правовой реформы. Проще говоря, налицо серьёзное отставание законодательства от реальной жизни, которая опережает процесс законотворчества. Такая ситуация приводит к следующим противоречиям: 1) между юридическими лицами; 2) между населением и юридическими лицами (например, у потребителей, затрудняющихся добиться возмещения причиненного им ущерба торговыми организациями, реализующими некачественный товар, или у вкладчиков, не имеющих возможности вернуть от обанкротившихся банков свои утраченные вклады); 3) между населением и государственными органами власти (достаточно вспомнить существенное запаздыва-

ние коррекции закона о хождении иностранной валюты на территории России); 4) между федеральными органами власти и субъектами РФ (например, по закону о частной собственности на землю, не действующем в масштабах РФ, но принятому и введенному в действие в Саратовской области и в Татарстане).

На несоответствие законодательства современной рыночной экономике указали прежде всего юристы (44%), работники правовой службы аппарата органов власти (44%), адвокаты (43%), судьи (33%) и сотрудники МВД (30%), то есть те, кто по роду своей деятельности чаще всего сталкивается с данной проблемой.

Несовершенство механизма реализации права заботит в основном работников правовой службы аппарата органов власти (44%) и судей (33%).

В последние годы несоответствие законов и нормативных актов создает серьёзные «неудобства» в правовой практике в трех регионах. Это Дальний Восток (прежде всего Приморский край), где на наличие такой проблемы указали 75% экспертов, Западная Сибирь (50%) и Северный Кавказ (40%).

В Приморском крае подобные противоречия сказываются на общественной и политической жизни и ставят на повестку дня множество острых вопросов. Как разделить власть между городом и краем, между мэром Владивостока и администратором Приморского края? Кто должен гарантировать городу отопление и освещение домов, если электростанции объявили забастовку или забастовали шахтеры угольных шахт? Кто несёт ответственность за несвоевременную выплату зарплаты учителям, врачам? Как быть с федеральным законом о запрете использования в России автомобилей с правосторонним расположением руля и массовым наличием таких автомобилей у жителей Приморья? Не менее весомы проблемы, затрудняющие реализацию норм права в Западной Сибири, прежде всего в Кемеровской области. Кто возместит ущерб, нанесенный железнодорожному транспорту и металлургическим комбинатам «рельсовой войной» шахтеров? Кто несет реальную ответственность за экономический обвал, кстати, акционированных шахт и как решать проблему, минуя правомерное банкротство?

На Северном Кавказе основное беспокойство у представителей правовых институтов вызывает несовершенство закона о беженцах и вынужденных переселенцах, о культурной автономии этнических меньшинств.

Особая озабоченность представителей институтов права противоречиями в законодательной базе наблюдается в Москве (67% опрошенных), Калининградской области (68%), Волго-Вятском (57%) и Уральском (55%) территориально-экономических районах. Речь идет о регионах с мощной экономической инфраструктурой и интенсивно развивающимися рыночными отношениями. Здесь реальная практика рыночных отношений, объективная потребность региональных предприятий в связях с зарубежными предприятиями тормозится несовершенством законодательства, хаотично меняющимся таможенным и финансовым федеральным законодательством.

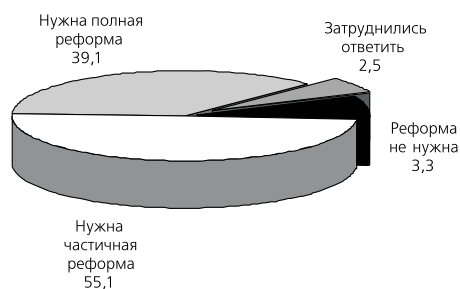
Доля экспертов, считающих, что на сегодняшний день Уголовно-процессуальный кодекс России устарел, велика лишь на Северном Кавказе (40%).

Регионы, где эксперты чаще всего в качестве основной проблемы называют несоответствие законодательства рыночной экономике: Восточная Сибирь (83%), Центральный (67%), Центрально-Черноземный (50%), Поволжский (50%) районы и Западная Сибирь (50%). Следует заметить, что акцентируют внимание на этом несоответствии эксперты аграрно-индустриальных зон, которые политики обычно характеризуют как «красные», отстающие и в плане развития рыночных отношений, и с точки зрения реформирования правовых институтов.

На несовершенство механизма реализации права указали многие эксперты в Северо-Западном (67%), Северном (50%), Центрально-Черноземном (50%) и Восточно-Сибирском (50%)

Рисунок 2

Отношение экспертов к целесообразности осуществления в России правовой реформы, %



районах, а на необходимость реформы судопроизводства – в Калининградской области (66%).

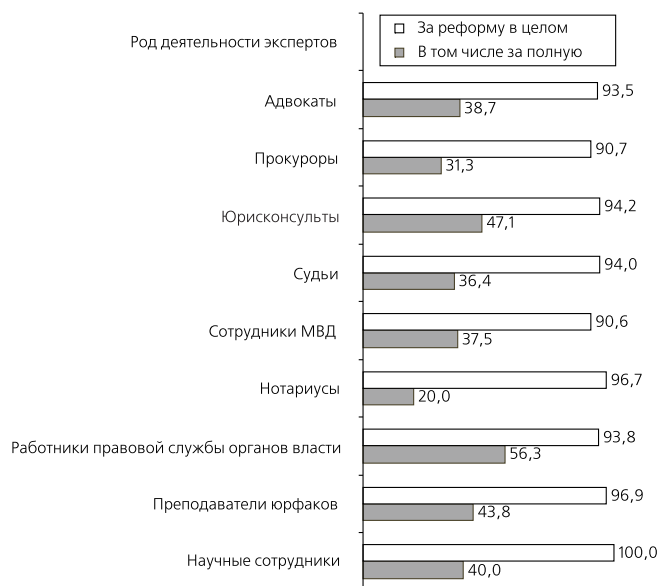
Факторы, характеризующие противоречивость российского законодательства на нынешнем этапе экономических реформ, естественным образом приводят 94% высококвалифицированных представителей правовых институтов к выводу о том, что Россия нуждается в полной, либо частичной правовой реформе (см. рис. 2).

Сторонников полной правовой реформы много среди работников правовых служб аппаратов органов власти, юрисконсульты, преподавателей юридических кафедр и научных сотрудников. Представители остальных правовых институтов настроены менее радикально, однако и они едины во мнении, что как минимум частичная правовая реформа России сегодня необходима (см. рис. 3).

Подобной позиции придерживается абсолютное большинство экспертов во всех регионах России. При этом доля сторонников полной правовой реформы особенно велика в Москве, Западной Сибири, на Урале, на Северном Кавказе, в Волго-Вятском районе и в Калининградской области (см. карту 2).

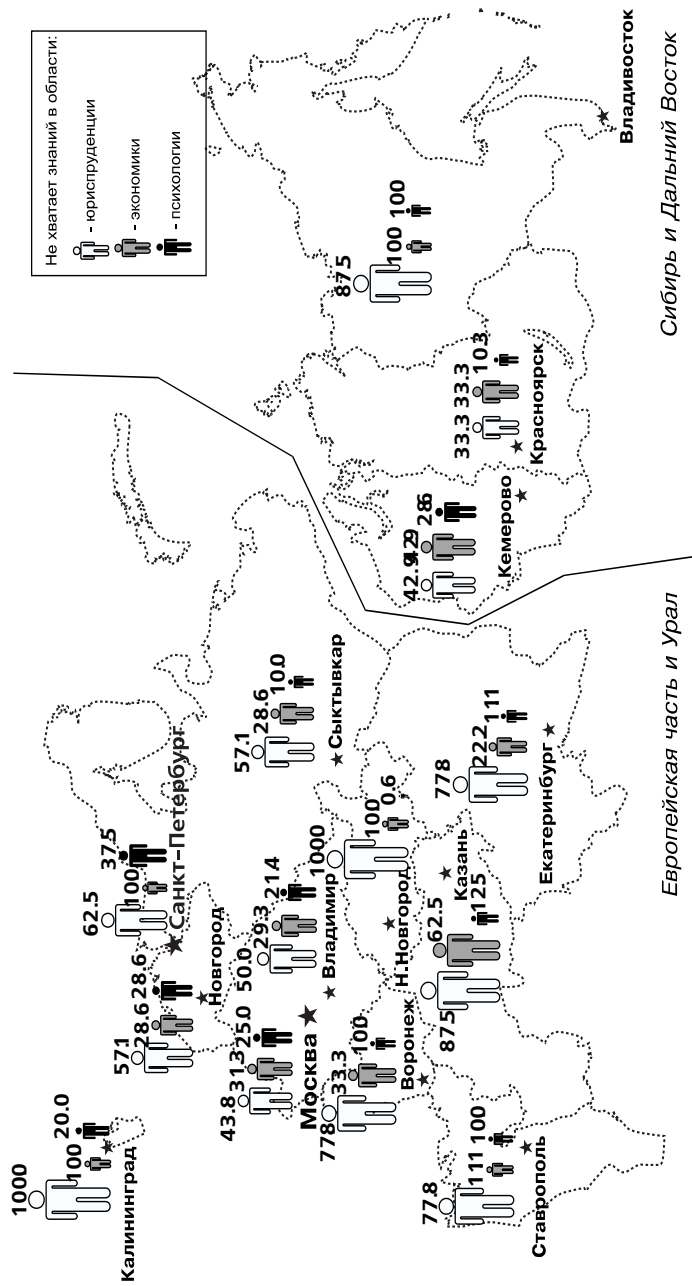
Рисунок 3

Доля считающих целесообразным осуществление в России правовой реформ, в составе экспертов разного профиля, %



Карта 2

Доля экспертов, считающих целесообразным осуществление в России правовой реформы, %



Хотя в целесообразности правовой реформы, как это отмечалось ранее, представители правовых институтов аграрно-индустриальных регионов заинтересованы в высокой степени, полной реформы они опасаются, и большинство из них готово ограничиться частичной. Не ставится под сомнение только сам факт необходимости реформы. Такая половинчатая позиция экспертов ничуть не умаляет объективности высказанных ими суждений. В данном случае эксперты руководствуются не политическими соображениями, а просто учитывают специфику социальной структуры (состава населения) и экономики аграрно-индустриальных регионов: высокая доля сельского населения, доминирование предприятий государственной (полугосударственной) и кооперативной (коллективной) собственности, преимущественно государственная собственность на землю, легитимность функций многих государственных институтов, унаследованных от советского периода. Однако именно это положение усугубляет противоречие между федеральным и территориальным законодательствами.

Доля экспертов, считающих правовую реформу в России нецелесообразной, невелика – всего 3,3%. Принимая их за «базу» (т.е. 100%), получим следующую структуру мотивации своей позиции:

Доля экспертов, выступающих против правовой реформы по причинам (%):

- 61,1 – Нет смысла в реформе, так как старая правовая база соответствует современным требованиям.
- 22,2 – Нет средств, финансов для реформы.
- 16,7 – Нет веры в успешность реформы.
- 16,1 – Нет контроля за выполнением соответствующих законов.

Перечисленные мотивы отрицания целесообразности правовой реформы сводятся в основном к субъективно или объективно мотивированному консерватизму небольшой части представителей правовых институтов.

Мотивация нецелесообразности правовой реформы отсутствием денег характерна прежде всего для научных сотрудников. Нежелание менять старую правовую систему как мотив отрицания целесообразности правовой реформы чаще всего встречается у прокуроров, судей и сотрудников МВД. Не верят в успешность реформ некоторые представители коллегии адвокатов.

Обратимся теперь к позиции подавляющего большинства представителей правовых институтов, считающего целесообразным проведение правовой реформы в России либо в полном, либо в частичном варианте. Мотивация ими своей позиции распределяется по широкому спектру и является функционально значимой. Эти мотивы возможно сгруппировать в четыре тематических блока: 1) необходимость развития законодательной базы; 2) важность расширения правового просвещения населения; 3) необходимость развития институтов права и углубления разделения их функций; 4) необходимость повышения качества подготовки юридических кадров в вузах.

На протяжении последних лет органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации проделана большая работа по разработке законодательных и нормативных актов, восполняющих пробелы в правовой системе, регулирующих вопросы экономики и социальных отношений. Однако интенсивный рост структурных изменений в экономике, многообразие имущественных отношений граждан, потребность в совершенствовании налоговых отношений граждан и государства, юридических лиц и государства; а также активная законодательная деятельность субъектов РФ усложняют реализацию регулятивных функций институтов права, ставят законодательство в ситуацию запаздывающего, усугубляют противоречие между законодательством и механизмом реализации права. В итоге имеет место ряд издержек, тормозящих совершенствование законодательства, развитие правового государства, формирование правовой культуры населения.

Несмотря на высокие темпы законодательной деятельности, задача создания законодательной базы рыночной экономики в России далеко не решена. В областях, имеющих важное значение для эффективного функционирования рыночной экономики, таких как законодательство об операциях с недвижимостью, налогообложении и банкротстве, до сих пор действуют устаревшие законы, отсутствуют некоторые законодательные и нормативные документы, а ряд положений дублируют друг друга. Необходимость осуществления законодательской работы в соответствии с высокими темпами макроэкономических реформ и структурных преобразований, происходящих в настоящее время в России, привела к принятию несовершенных законов, содержание которых зачастую

противоречит положениям других законодательных актов (и даже другим положениям этих же самых законов) и нуждается в изменениях или корректировке.

Приоритет тех или иных шагов по развитию законодательной базы в рамках правовой реформы обозначен экспертами в виде актуальности следующих мер:

Доля экспертов, указавших на приоритетность мер по развитию законодательной базы (%):

- 56,1 – Ликвидация внутренних противоречий законодательства.
- 45,0 – Совершенствование процесса законотворческой деятельности на федеральном уровне (механизма разработки, рассмотрения и принятия законодательных и нормативных актов).
- 39,0 – Реформа базовых институтов правовой сферы (судебных органов, прокурорского надзора, правоохранительных органов и др.).
- 36,4 – Совершенствование системы контроля за соблюдением законов.
- 30,5 – Разработка законодательных актов, способных эффективно регулировать рыночные экономические отношения.
- 26,8 – Исключение из правовой практики произвола органов исполнительной власти.
- 21,2 – Разработка и принятие третьей (заключительной) части нового Гражданского кодекса.
- 20,8 – Совершенствование процесса законотворческой деятельности на региональном уровне.
- 17,1 – Разработка и принятие нового Уголовно-процессуального кодекса.
- 13,4 – Разработка и принятие нового Гражданско-процессуального кодекса.
- 13,0 – Законодательное оформление механизма реализации полномочий, которыми наделены субъекты Федерации.
- 12,6 – Легитимизация роли закона в жизни общества (отказ от его роли как инструмента политической власти).

Как следует из приведенного перечня предложений, особую актуальность эксперты придают пяти мерам, необходимым для совершенствования правовой базы. Самая важная из них – *ликвидация внутренних противоречий законодательства*. Как ни странно, подобные противоречия не мешают преподавателям вузов осуществлять процесс подготовки юридических кадров и большинство (63%) из них не считает необходимым исправить ситуацию. С ними солидарны 59% судей и сотрудников МВД. Зато от 53% до 76% представителей остальных правовых институтов проблему ликвидации внутренних про-

тиворечий законодательства считают актуальной. Среди них нотариусы, адвокаты, прокуроры и юрисконсульты. Такое расхождение в позициях представителей разных правовых институтов свидетельствует о наличии серьезного противоречия между последними. Если это противоречие не удастся ликвидировать или хотя бы уменьшить, то в ряде случаев коррекции законодательства на уровне исполнения не исключен «непроизвольный» саботаж со стороны представителей судопроизводства и органов МВД.

Совершенствование процесса законотворческой деятельности на федеральном уровне как вторую по актуальности проблему выделили научные сотрудники (73,7%), нотариусы (58,6%) и работники правовых служб аппарата органов власти (51,6%). Не придают этой проблеме значения 75,0% сотрудников МВД и 62,5% судей. Здесь вновь налицо противоречие между региональными интересами опирающихся на законодательство субъектов РФ судебных и исполнительных органов и федеральным законодательством. При полном соответствии законодательства субъектов РФ федеральным законам это противоречие в целом снимается, однако при несоответствии – во много крат усиливается. Чем это чревато? Прежде всего недоверием к закону со стороны населения субъектов РФ из-за неопределенности масштабов действия законов, их легитимности – своеобразный *правовой нигилизм*, либо признанием приоритета закона территориального действия по сравнению с федеральным законом – своеобразный *правовой сепаратизм*.

Больше всего считающих актуальной *реформу базовых институтов правовой сферы* (третья по значимости мера, согласно мнению экспертов) – в составе научных сотрудников (52,6%), адвокатов (50,0%) и судей (50,0%); меньше всего – среди работников правовых служб аппарата органов власти (19,4%) и нотариусов (24,1%). Позиция практических работников институтов права в данном случае понятна. Такая реформа затрагивает структуру подобных институтов и, естественно, статусные интересы их сотрудников. Следовательно, даже в экспертных, вроде бы объективных, суждениях нотариусов и работников правовой службы аппарата органов власти в данном случае присутствует большая доля субъективности, в связи с чем такие оценки целесообразно игнорировать при принятии общегосударственных решений о структурной перестройке институтов права.

В качестве четвёртой актуальной меры *разработку законодательных актов*, способных эффективно регулировать рыночные экономические отношения, назвали 38,7% работников правовых служб аппарата органов власти, 37,9% нотариусов, 36,4% юрисконсульты и от 19% до 32% представителей других правовых институтов. Сообразно имеющему место сегодня в России несовершенству рыночных отношений, для развития которых потребуется немало времени, большинство экспертов не считает целесообразным «спешку» в разработке законов, аналогичных тем, которые выполняют регулятивные функции в экономически развитых государствах. То есть, большинство экспертов признают, что сегодня для реформирующейся экономики России достаточно переходной системы законодательства.

Пятая важная мера – *совершенствование контроля за соблюдением законов*. Реализацию этой меры считает особенно важным большая часть прокуроров (45,2%), сотрудников МВД (43,8%), преподавателей юридических факультетов (44,0%), научных сотрудников (42,1%) и адвокатов (36,7%).

Всего экспертами выделено 12 проблем, требующих своего решения в рамках правовой реформы. Первые пять из них названы. Ещё одна группа («вторичная» по актуальности) проблем включает три вида мер, реализация которых необходима для развития законодательной базы. Это *исключение из правовой практики произвола органов исполнительной власти*, на актуальность чего указали 36,8% научных сотрудников, 36,7% адвокатов, 33,3% юрисконсульты и 31,3% преподавателей юридических кафедр.

В качестве значимой меры выделена также *целесообразность разработки и принятия третьей части нового Гражданского кодекса*. Важность этого подчеркнули треть (33,0%) адвокатов, преподавателей юридических кафедр (31,3%) и нотариусов (31,0%).

Третья мера в этой «вторичной» группе – *совершенствование законотворческой деятельности на региональном уровне*. Актуальность подобной меры подчеркнули треть научных сотрудников (37,0%), адвокатов (33,3%) и работников правовых служб аппарата органов власти (32,3%).

В третью группу входят четыре меры, на важность реализации которых в рамках развития законодательной базы указали

менее пятой части экспертов. Это *принятие нового Уголовно-процессуального кодекса*, за что ратует часть прокуроров (25,8%) и судей (28,1%); *принятие нового Гражданско-процессуального кодекса*, поддерживаемое частью судей (34,4%), адвокатов (23,3%) и юрисконсультов (21,2%); *законодательное оформление механизма реализации полномочий, которыми наделены субъекты РФ*. Актуальность последнего подчеркнули 38,7% работников правовых служб аппарата органов власти и 25,0% преподавателей юридических кафедр вузов.

Актуальность совершенствования Гражданско-процессуального и Уголовно-процессуального кодекса, а также законодательное оформление механизма реализации полномочий, которыми наделены субъекты РФ, по мнению большинства экспертов, не слишком велика и не требует срочных решений.

Новые институты практически никогда не создаются на пустом месте. Успех правовой реформы в России будет зависеть от того, в какой степени вновь созданные институты в состоянии инкорпорировать уже действующие. Иное дело, что эта инкорпорация не должна превратиться в поглощение обновленных институтов права консервативными. Любая реформа или просто структурное обновление организации, тем более, социальных институтов, предполагает издержки не только по разработке обновленной технологии их функционирования, но и кадровую реорганизацию. Последняя затрагивает интересы многих работников, ведет к социальному недовольству. Подобное недовольство в правовой сфере крайне нежелательно, ибо оно «рикошетом» может ударить по интересам граждан, порождая конфликтную ситуацию между исполнителями права и нуждающимися в его исполнении. А отсюда уже один шаг до правового нигилизма.

Осуществляемая в России за последние десять лет реформа затронула прежде всего сферу производственных отношений, в меньшей степени касаясь социальных институтов надстройки, по сей день функционирующих в опоре на остаточное финансирование. В результате, практически все социальные институты сегодня стали серьезным тормозом развития не только рыночных отношений, но и самой экономики. Не составляют исключение и институты права, приведение которых в соответствие с требованиями современного рынка предполагает реализацию задач, касающихся реформы судебной системы:

Доля экспертов, указавших на актуальные меры развития институтов права (%):

- 67,0 – Укрепление системы исполнения судебных решений.
- 45,7 – Укрепление судебной системы.
- 28,1 – Изменение системы финансирования судов для гарантии их юридической независимости.
- 16,5 – Совершенствование системы правовой информации для работников правовой сферы.
- 13,1 – Совершенствование системы контроля работы судов.
- 12,0 – Совершенствование системы правовой информации для органов власти всех уровней.
- 9,7 – Создание Судебного департамента, обладающего функцией финансирования и контроля за деятельностью судов общей юрисдикции.

Проблема *исполнения судебных решений* – это тот камень преткновения, который сегодня тормозит правосудие. У данной проблемы есть как объективные, так и субъективные аспекты. Объективный аспект – это несовершенство и противоречивость законодательства. Субъективный – наличие коррупции и шантажа.

Серьёзные недостатки в исполнении судебных решений в небольшой степени стимулируют осознание необходимости укрепления всей судебной системы как единого социального института. Речь идёт не только о контроле исполнения, но и о совершенствовании механизма принятия судебных решений. Не секрет, что суд присяжных на нынешнем этапе даёт серьёзные сбои. Заседатели часто запуганы местью криминальных структур и опасаются выносить правовые решения. В ряде случаев это относится и к судьям.

Укрепление системы исполнения судебных решений считает очень важными большинство экспертов всех профилей. Вариации мнений специалистов (см. рис. 4) свидетельствуют о большом либерализме ученых-правоведов и консерватизме практических работников правовой сферы, опасющихся ломки устоявшихся структур правовых институтов.

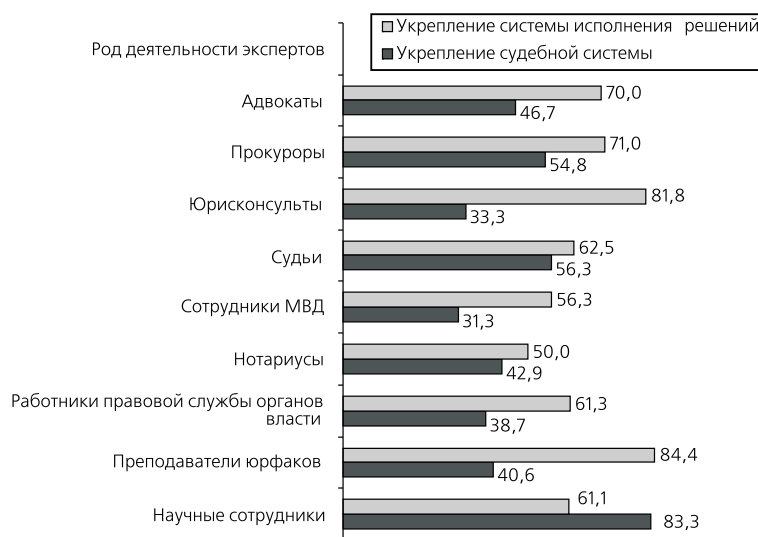
Именно поэтому разработка теоретических концепций реформирования судопроизводства и механизма судебных решений может оказаться плодотворной уже в ближайшие годы, в то время как претворение в жизнь этих концепций требует серьёзных усилий властных структур по преодоле-

нию консерватизма части работников судебных органов, имеющих возможность завуалировать свой консерватизм под противоречия между федеральным и территориальными законодательствами.

Ещё одна проблема, требующая своего решения в рамках реформирования институтов права и разделения их функций, – это *изменение системы финансирования судов* для более полной гарантии их независимости. Исключительную важность данной проблемы подчеркнуло большинство (53,1%) судей, более трети (39,4%) юрисконсультов и нотариусов (39,3%). Это же относится к *совершенствованию судопроизводства*. Речь идет, в частности, о создании Судебного департамента, обладающего функцией финансирования и контроля за деятельностью судов общей юрисдикции. Относительно велика доля подчеркнувших важность этого мероприятия среди нотариусов (21,4%) и судей (15,6%). Судя по невысоким процентам, исключительной важности этому вопросу эксперты не придают. Часть из них указала также на целесообразность совершенствования механизма информирования

Рисунок 4

Доля экспертов разного профиля, считающих актуальным укрепление системы исполнения судебных решений и самой судебной системы, %



сотрудников правовых институтов и государственных органов. Актуальность этой проблемы подчеркнула треть (32,0%) работников правовых служб аппарата органов власти и прокуроров (32,3%), пятая часть (21,9%) преподавателей юридических кафедр и адвокатов (20,0%).

Актуальность этой задачи в условиях реформирующейся России трудно переоценить. Опора в прошлом на судейство административных структур (райкомов, райисполкомов), общественных организаций («товарищеских» судов, домкомов и т.д.) и средств массовой информации не способствовала формированию правовой культуры населения. Вакуум в правосознании масс со всей остротой проявился в начале 90-х годов, после распада советских политических структур. Население вдруг осознало, что с жалобами обращаться некуда, приструнить бюрократические органы некому. Кстати, такая же растерянность была характерна и для средств массовой информации как бывших глашатаев воли партии – без поддержки со стороны последней СМИ потеряли уверенность в себе и долго не могли усвоить новые, не апеллирующие к администрации, методы защиты прав населения. И только в последние два-три года СМИ осознали, что они прежде всего являются рупором гласности, а права населения призваны защищать специальные правовые институты. При этом такое осознание отнюдь не привело к изменению стиля взаимодействия СМИ с населением по причине их политической и корпоративной ангажированности. Достаточно привести пример газеты «Труд», материалы на правовую тему в которой составляют менее 5% от общей массы публикаций, хотя в деле представительства интересов трудящихся сегодня поговорить есть о чем: и о правах трудящихся-акционеров, и о правовом аспекте забастовок либо «рельсовых войн», и о ситуации с длительной невыплатой заработной платы, и т.д.

За прошедшие десять лет удалось добиться хотя бы осознания большей частью населения важности правовых отношений для гражданского общества. Однако это ещё не означает, что потребность в правовых отношениях стала атрибутом широких масс. Их правовое просвещение сохраняет свою исключительную актуальность в условиях построения правового государства.

В рамках задач, связанных с правовым просвещением населения, эксперты выделили четыре проблемы, две из которых считают особенно важными:

Доля экспертов, указавших на актуальные задачи правового просвещения населения (%):

- 53,5 – Повышение уровня информированности населения о содержании основных законодательных актов.
- 50,0 – Повышение общедоступности (понятности) для населения содержания основных законов.
- 26,9 – Просвещение населения в области законодательства в опоре на средства массовой информации.
- 8,1 – Просвещение населения в области законодательства в опоре на некоммерческие общественные правозащитные организации (НКО).

В деле правового просвещения населения эксперты не придают особого значения деятельности общественных инициативных движений. По-видимому, они считают, что правовое просвещение населения – это удел профессионалов во взаимодействии со средствами массовой информации. Не принижая значения СМИ, всё же отметим, что роль общественных правозащитных организаций (НКО), коих в России насчитывается более 2500, в правовом просвещении населения очень велика. Это своеобразные оппоненты консервативной институциональной правовой системы, постоянно акцентирующие этическое содержание права, контролирующие соблюдение законности, приоритета интересов населения в спорах с косностью бюрократии.

Большую роль средств массовой информации в деле правового просвещения населения и необходимость, в связи с этим, активизации их деятельности в этом направлении признают судьи (41,9%), юрисконсульты (38,7%), работники правовых служб аппарата органов власти (38,7%). Актуальной эту задачу считают эксперты в Западной Сибири (46,7%), в Поволжье (40,0%), в Северном территориально-экономическом районе (40,0%), в Москве (38,7%).

Обратимся к анализу двух мер, реализации которых в деле правового просвещения населения эксперты придают особую значимость. Это улучшение информирования населения о содержании основных законодательных актов, важность которого выделили научные сотрудники и работники правовых служб аппарата органов власти, а также повышение общедоступности (понятности) для населения содержания основных законов, чему важное значение придают юрисконсульты и

преподаватели юридических кафедр вузов (см. рис. 5).

Важную роль приписывают повышению информированности населения о содержании основных законодательных актов эксперты в Центральном Черноземье и в Москве, не очень важную – на Дальнем Востоке и в Волго-Вятском территориально-экономическом районе. Доступность для населения содержания основных законов выделена в качестве важнейшей задачи экспертами Волго-Вятского района, Дальнего Востока, Поволжья, Калининградской области, Москвы, Центрального, Северо-Кавказского, Западно- и Восточно-Сибирского районов. Мало значения придают этому эксперты в Центральном Черноземье и Северо-Западном районе (см. карту 3).

Будучи в советский период элитной и в значительной мере замкнутой, в середине 90-х годов система вузовской подготовки юридических кадров испытала настоящий бум, сопровождавшийся как интенсивным ростом числа юридических факультетов в государственных и частных вузах, так и наплывом огромно-

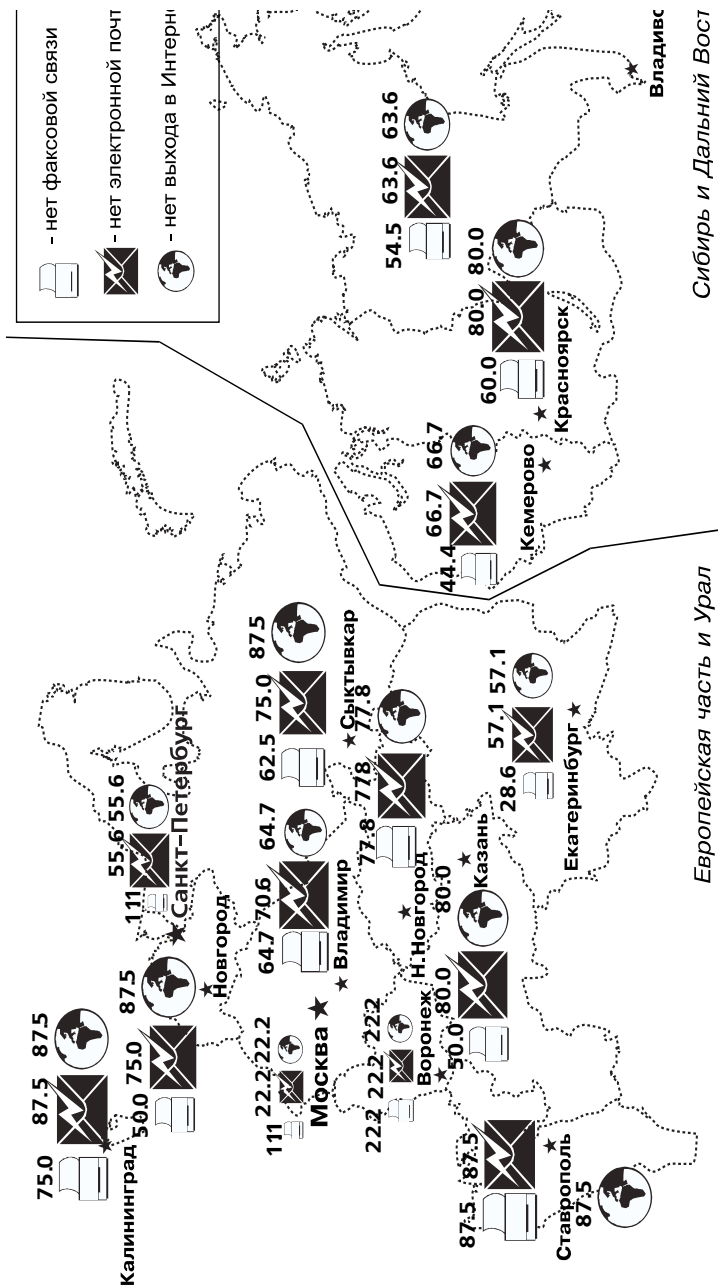
Рисунок 5

Доля экспертов разного профиля, считающих важным повышение уровня информированности населения о содержании основных законодательных актов, а также общедоступность содержания основных законов, %



Карта 3

Доля экспертов, считающих важнейшей задачей повышения уровня информированности населения о содержании основных законодательных актов и доступности содержания основных законов, %



го числа абитуриентов. Этот бум не лишен серьёзных издержек:

а) частные вузы не имеют традиций, материально-технической базы, опытных преподавателей для организации качественной подготовки юридических кадров;

б) расширение профиля специализаций на юридических факультетах не сопровождалось подготовкой соответствующих учебников;

в) чрезмерная численность студентов на юридических факультетах затруднила организацию для них производственной практики;

г) интенсивная занятость преподавателей, вынужденных вести преподавательскую деятельность одновременно и в государственных, и в частных вузах привела к серьёзному снижению качества учебного процесса.

По мнению экспертов, повышение качества подготовки юридических кадров является одной из важных составляющих правовой реформы. Реализация этой задачи должна включать четыре мероприятия.

Доля экспертов, указавших на актуальные меры повышения качества подготовки юридических кадров (%):

- 62,2 – Совершенствование системы подготовки юридических кадров в стране (в вузах) в целом.
- 42,3 – Введение обязательного преподавания основ права в общеобразовательных школах страны.
- 35,6 – Введение преподавания основ права на всех факультетах высших учебных заведений страны.
- 21,3 – Увеличение финансовой поддержки научной деятельности в области права.

Особую озабоченность экспертов вызывает состояние подготовки юридических кадров в вузах. Складывается впечатление (см. рис. 6), что кроме МВД и нотариата, кадровая проблема весьма остро стоит во всех правовых институтах, а также во всех регионах страны, кроме Северо-Западного, Восточно-Сибирского и Уральского, где эксперты обозначили её как менее острую, по сравнению с другими регионами России (см. карту 4). Заслуживает внимания мнение экспертов о целесообразности перманентного правового воспитания в вузах и особенно в школах, для чего они предлагают включить преподавание основ права в программы общеобразовательных школ и всех факультетов вузов, причем в директивном порядке (см. рис. 7).

Рисунок 6

Доля экспертов разного профиля, считающих актуальным повышение качества подготовки юридических кадров в вузах, %

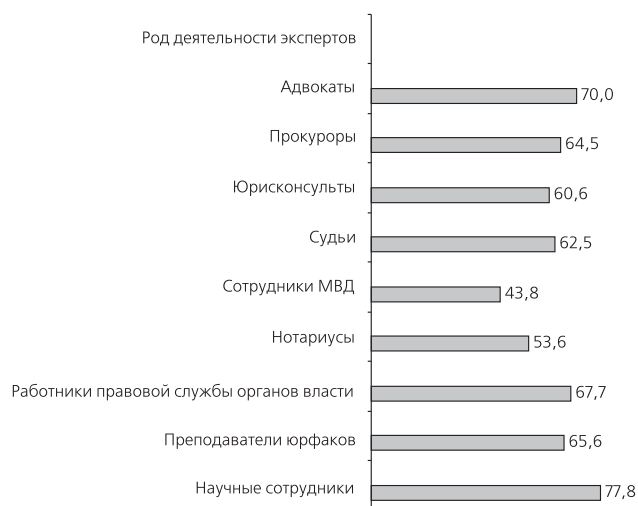
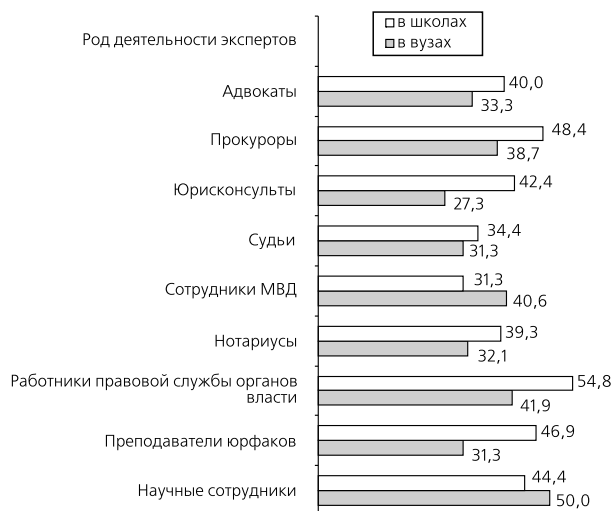


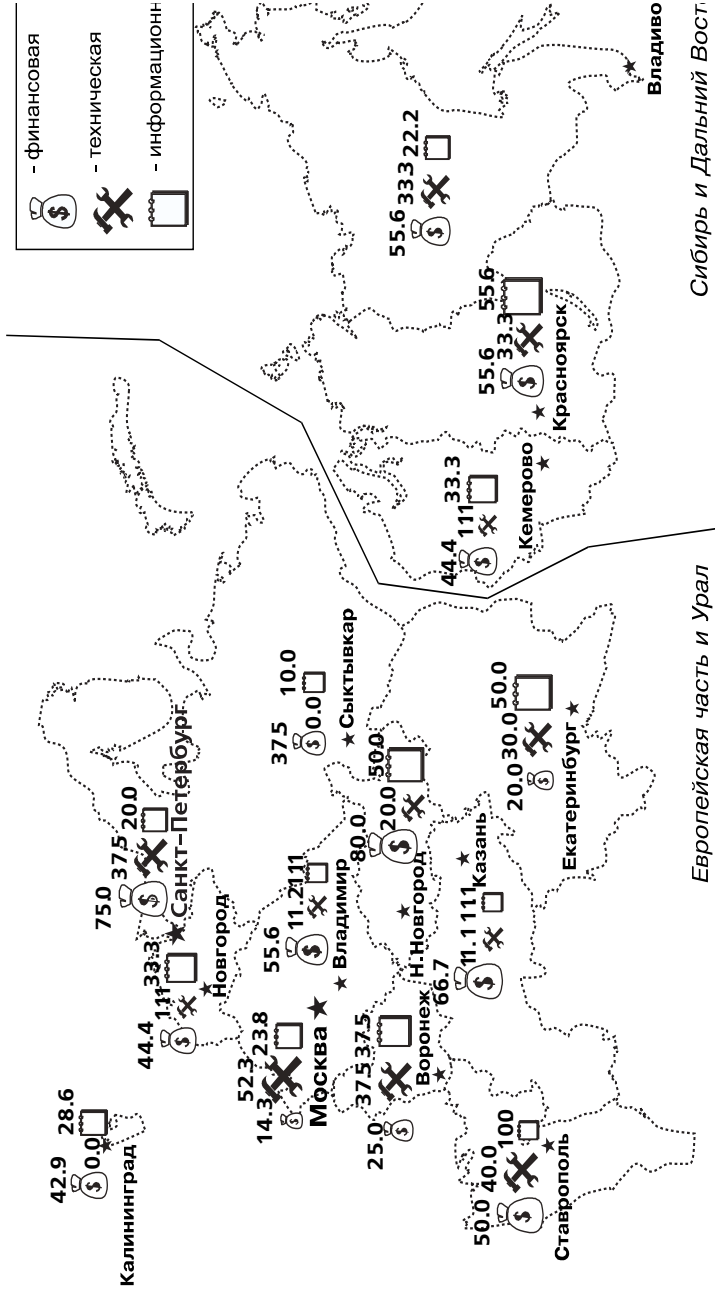
Рисунок 7

Доля экспертов разного профиля, считающих необходимым обязательное преподавание основ права в общеобразовательных школах и на всех факультетах вузов, %



Карта 4

Доля экспертов из разных регионов России, считающих актуальным повышение качества подготовки юридических кадров в вузах, %



В Северо-Западном (50,0%), Волго-Вятском (40,0%), Дальневосточном (37,5%) районах многие эксперты придают особое значение увеличению финансовой поддержки научной деятельности в области права. Доля выделяющих эту проблему как актуальную относительно невелика среди научных сотрудников Москвы (12,1%) и Санкт-Петербурга (25,8%), где сконцентрированы основные научные силы, специализирующиеся в области права. По-видимому, для большинства ученых в научных институтах мегаполисов проблема финансирования исследовательских проектов в области права в целом решена. Однако не решена она для тех, кто занимается теорией правотворчества в регионах. Это и понятно. Центральный предмет правовой науки в субъектах РФ – муниципальное и административное право субъектов Российской Федерации, являющееся новым в практике правотворчества, расстающейся с авторитаризмом российской государственности. Однако во многих дотационных субъектах РФ на науку не хватает даже остаточных средств.

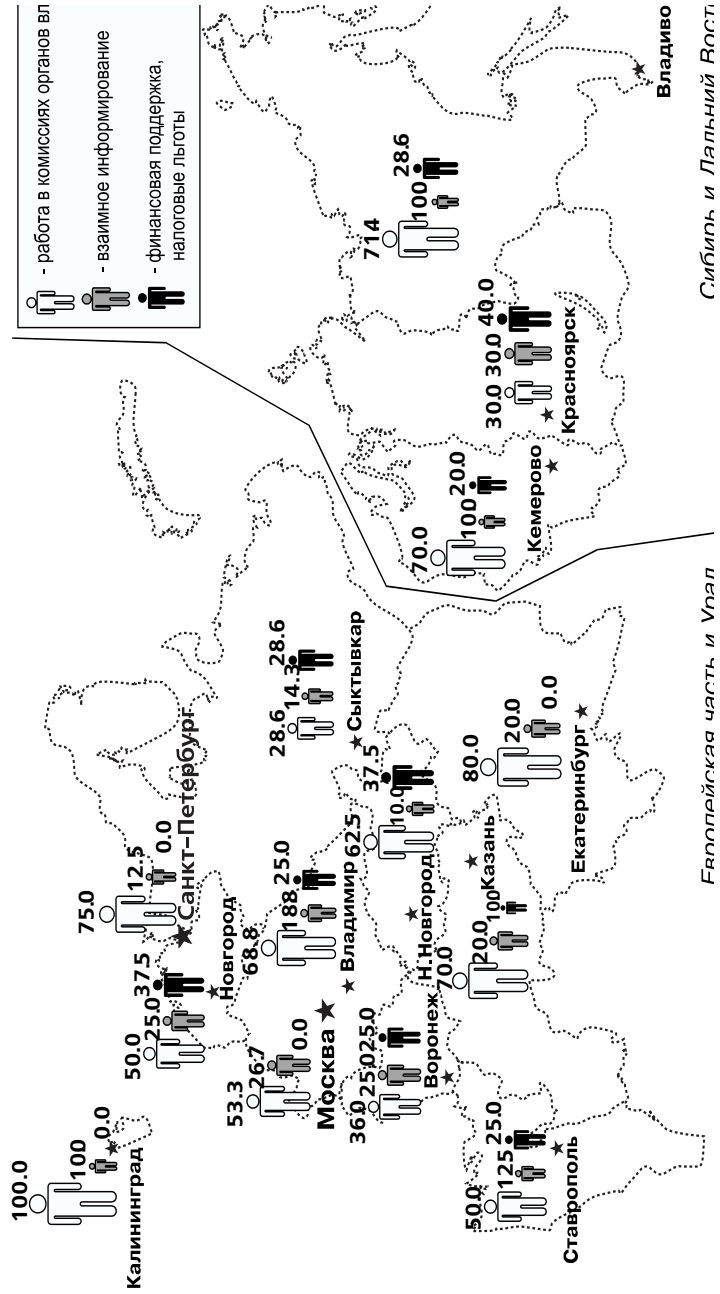
Велика доля придающих важное значение правовому воспитанию в школах и вузах среди экспертов из Москвы, Санкт-Петербурга, Поволжья, Западной Сибири, Калининградской обл., в то время как на Дальнем Востоке и в Центрально-Черноземном районе эксперты не придали проблеме правового воспитания в вузах и школах столь высокого значения (см. карту 5).

Наряду с совершенствованием законодательной базы и механизма взаимодействия правовых институтов, правовая реформа предполагает также разработку либо совершенствование ряда законов: налогового кодекса, уголовно-процессуального, гражданского кодекса и экономического (хозяйственного) права. В целом же, по мнению части экспертов, в разработке или совершенствовании сегодня нуждаются следующие законы (%):

52,4 – Налоговое законодательство.	29,5 – Экономическое (хозяйственное) право.
35,8 – Земельное право.	27,3 – Законодательство о социальной защите.
34,3 – Гражданское право.	24,4 – Финансовое (банковское) право.
32,8 – Конституционное право.	10,7 – Уголовное право.
31,7 – Трудовое право.	9,6 – Экологическое право.
30,6 – Административное право.	4,1 – Семейное право.

Карта 5

Доля экспертов, считающих необходимым в директивном порядке ввести преподавание основ права в общеобразовательных школах и на всех факультетах вузов, %



Судя по оценкам экспертов, в срочном развитии нуждается законодательство по налогам, УПК, земельное и гражданское право. Соответствие правовой практике остальных отраслей права у большинства экспертов озабоченности не вызывает. Так, сдержанно относятся эксперты к коррекции законов о механизме функционирования правовых институтов: об адвокатуре, о судопроизводстве, о нотариате. Не удостоились должного внимания экспертов такие законы, как по сей день реально не введённый в действие закон о банкротстве, закон о судопроизводстве (что противоречит, кстати, ожиданиям самих же экспертов относительно серьезной реформы судопроизводства); семейное право (что также вызывает удивление на фоне резкого роста числа разводов, выдвижения на повестку дня вопроса о признании юридической силы брачных контрактов, тесного переплетения семейного и имущественного права); экологическое право (и это в условиях назревающего глобального экологического кризиса); пенсионное право (опять-таки на фоне неудач в деле создания правовой системы гарантированного пенсионного обеспечения граждан); финансовое (банковское право), что вызывает недоумение на фоне краха большинства коммерческих кредитных организаций и отсутствия общегосударственной концепции для их реанимирования; закон о малом предпринимательстве, содержащий множество изъянов, особенно в налоговой части; закон о коррупции, имеющий сегодня для России первоочередное значение.

Эксперты как бы противоречат сами себе. С одной стороны, они подтверждают целесообразность правовой реформы по причине необходимости ликвидировать накопившиеся в законодательной базе противоречия. А с другой, сводят задачи правовой реформы к коррекции старого законодательства, оставшегося в наследство от социалистического администрирования. Далее, они игнорируют проблему совершенствования всех тех законов, которые должны занимать видное место в жизни правового гражданского общества любого цивилизованного государства. Это следствие как консерватизма правовых институтов, так и неопределенности экономических отношений остановившейся на полпути российской рыночной реформы.

Чтобы оценить степень конструктивности суждений, высказанных представителями правовых институтов по вопросу о модернизации российского законодательства, посмотрим, кто

склонен «лоббировать» разработку или совершенствование соответствующих законов.

Итак, готовы поддержать совершенствование:

1. Налогового кодекса: представители всех правовых институтов.

2. Уголовно-процессуального кодекса: сотрудники МВД, прокуроры, преподаватели юридических кафедр вузов, адвокаты, судьи (от 48% до 25%, в порядке перечисления).

3. Земельного права: работники правовых служб аппарата органов власти, научные сотрудники, нотариусы, юрисконсульты, судьи (от 37% до 21%).

4. Закона об адвокатуре: адвокаты (36%).

5. Гражданского права: научные сотрудники, адвокаты, юрисконсульты, судьи, работники правовых служб аппарата органов власти, преподаватели юридических кафедр вузов, прокуроры (от 36% до 17%).

6. Трудового права: юрисконсульты, работники правовых служб аппарата органов власти, судьи, адвокаты (от 29% до 11%).

7. Закона о социальной защите населения: преподаватели юридических кафедр вузов, работники правовой службы аппаратов органов власти, юрисконсульты, прокуроры (от 22% до 13%).

8. Экономического (хозяйственного права): прокуроры, работники правовых служб аппарата органов власти, адвокаты (от 21 до 11%).

9. Конституционного законодательства: научные сотрудники и работники правовых служб аппарата органов власти, научные сотрудники (от 19% до 18%).

10. Жилищного права: работники правовых служб аппарата органов власти, юрисконсульты, адвокаты (от 19% до 14%).

11. Административного права: научные сотрудники, сотрудники МВД, юрисконсульты (от 18% до 14%).

12. Экологического права: научные сотрудники (18%).

13. Закона о нотариате: никто кроме нотариусов (10%).

14. Финансового (банковского права): работники правовых служб аппарата органов власти, научные сотрудники, адвокаты (от 9% до 7%).

15. Пенсионного законодательства: сотрудники МВД, юрисконсульты (от 9% до 7%).

16. Закона о коррупции: прокуроры, юрисконсульты и преподаватели юридических кафедр вузов (от 8 до 4%).

17. Закона о банкротстве: сотрудники МВД и нотариусы (от 4% до 5%).

18. Семейного права: судьи и нотариусы (от 4% до 5%).

19. Закона о судопроизводстве: адвокаты, юрисконсульты, судьи и преподаватели юридических кафедр вузов (в среднем 4%).

20. Закон о малом предпринимательстве: судьи и адвокаты (в среднем 4%).

Но не только консерватизм правовых институтов является помехой реализации правовой реформы, важность которой для России признают и сами представители правовых институтов. По мнению экспертов, в стране имеются корпоративные группы людей и организаций, которые не заинтересованы в правовой реформе (см. рис. 8).

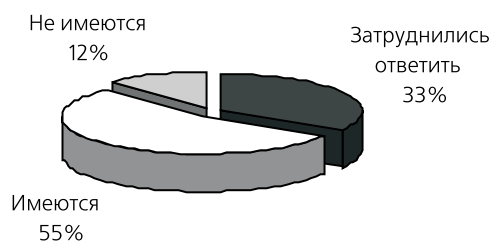
Что такие корпоративные группы имеются, уверено большинство экспертов во всех регионах страны, кроме Центрального Черноземья, Северо-Западного территориально-экономического района и Калининградской области, хотя доля высказывающих такое утверждение и здесь довольно велика (см. карту 6).

Если масштабы противодействия корпоративных групп действительно столь велики, как об этом говорят эксперты (см. рис. 9), то саботаж правовой реформы гарантирован, во всяком случае, на её начальной стадии.

Какие эти корпоративные группы, способные саботировать правовую реформу?

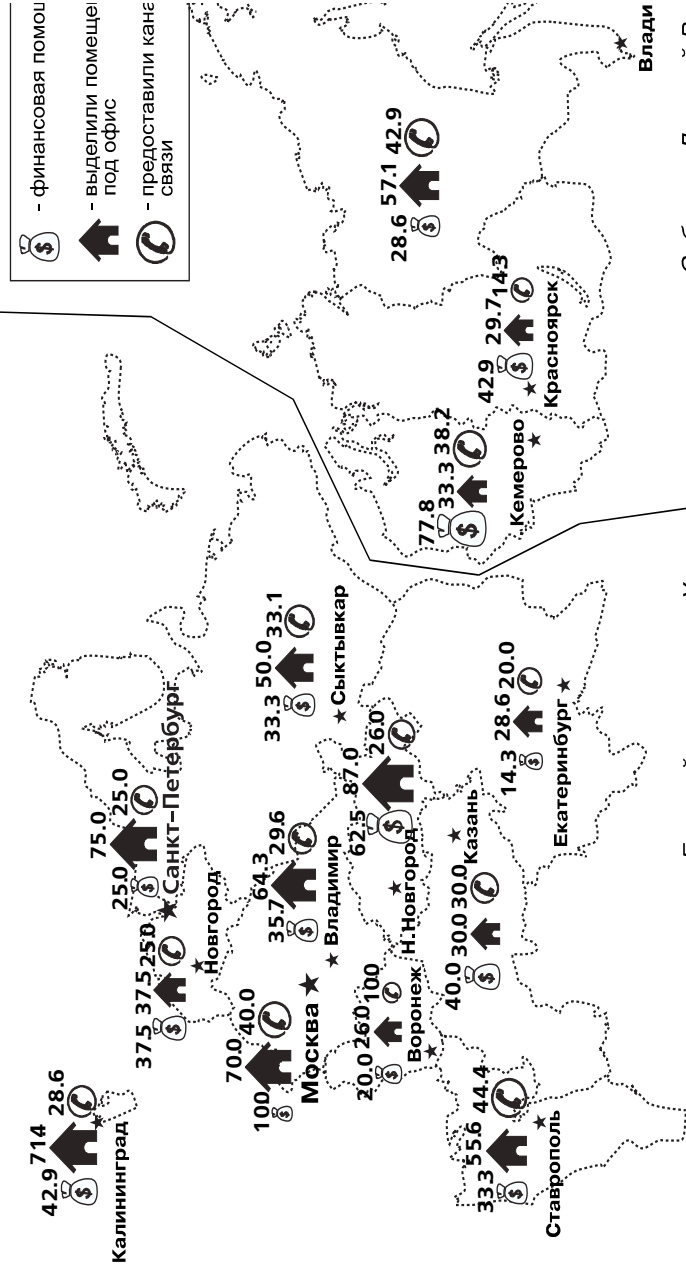
Рисунок 8

Мнение экспертов о том, имеются ли в России корпоративные группы людей или организации, не заинтересованные в реформе существующих правовых институтов, %



Карта 6

Мнение экспертов из разных регионов о наличии в России корпоративных групп людей или организаций, не заинтересованных в реформе правовых институтов, %



Примечание: дополнение до 100% составляют затруднившиеся ответить.

Доля экспертов, указавших на корпоративные группы, саботирующие правовую реформу (%):

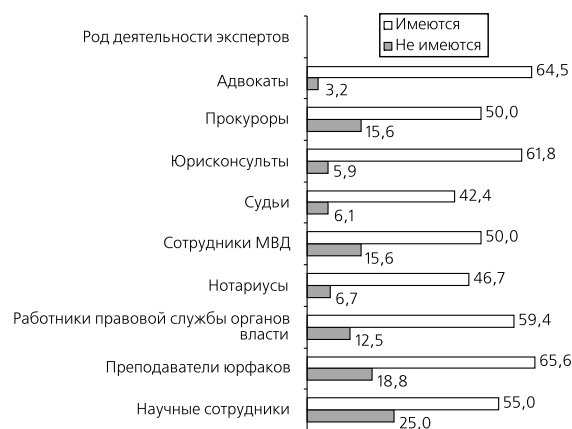
- 38,6 – Криминальные структуры.
- 30,7 – Чиновники, бюрократы.
- 21,1 – Законодательная власть (депутаты).
- 20,2 – Олигархи, руководители крупных компаний, банков.
- 17,5 – Партии, политики.
- 5,3 – Правоохранительные органы.
- 2,6 – Социально незащищенные слои населения.

Основные корпоративные группы, согласно мнению экспертов, оказывающие помехи в реализации правовой реформы – это бюрократы, в отношении поведения которых правомерно говорить о *саботаже*, и криминальные структуры, в отношении поведения которых правомерно говорить о *противодействии*. В противодействии правовым реформам эксперты обвиняют и депутатов, и олигархов, и политиков, но не в такой степени, как бюрократов и криминальные структуры.

Ставят в вину *политикам и партиям* противодействие правовой реформе более трети преподавателей юридических кафедр вузов (38,5%), почти треть нотариусов (33,3%) и прокуроров (30,8%). Подобная позиция характерна для экспертов из Вос-

Рисунок 9

Мнение экспертов разного профиля о том, имеются ли в России корпоративные группы людей или организаций, не заинтересованных в реформе правовых институтов, %



точной Сибири (50,0%), Волго-Вятского (28,6%) и Поволжского (37,5%) территориально-экономических районов. Обвиняют *законодательную власть* в противодействии правовой реформе многие эксперты в Волго-Вятском (42,9%), Западно-Сибирском (40%), Центрально-Черноземном (33,3%) и Северо-Кавказском (28,6%) территориально-экономических районах.

Обвиняют олигархов в противодействии правовой реформе большинство экспертов в Центрально-Черноземном (66,7%), Северо-Западном (60,0%) территориально-экономических районах и в Калининградской области (50,0%).

Наиболее велика доля обвиняющих криминальные структуры в противодействии правовой реформе среди работников правовых служб аппарата органов власти, судей, юрисконсультов и сотрудников МВД, а бюрократов – среди адвокатов, работников правовых служб аппарата органов власти и научных сотрудников (см. рис. 10).

Данные рис. 10 отражают не только мнение представителей институтов права о противодействии правовой реформе со стороны бюрократии и криминальных структур, но и конфликтность ситуации, порожденную несовершенством разде-

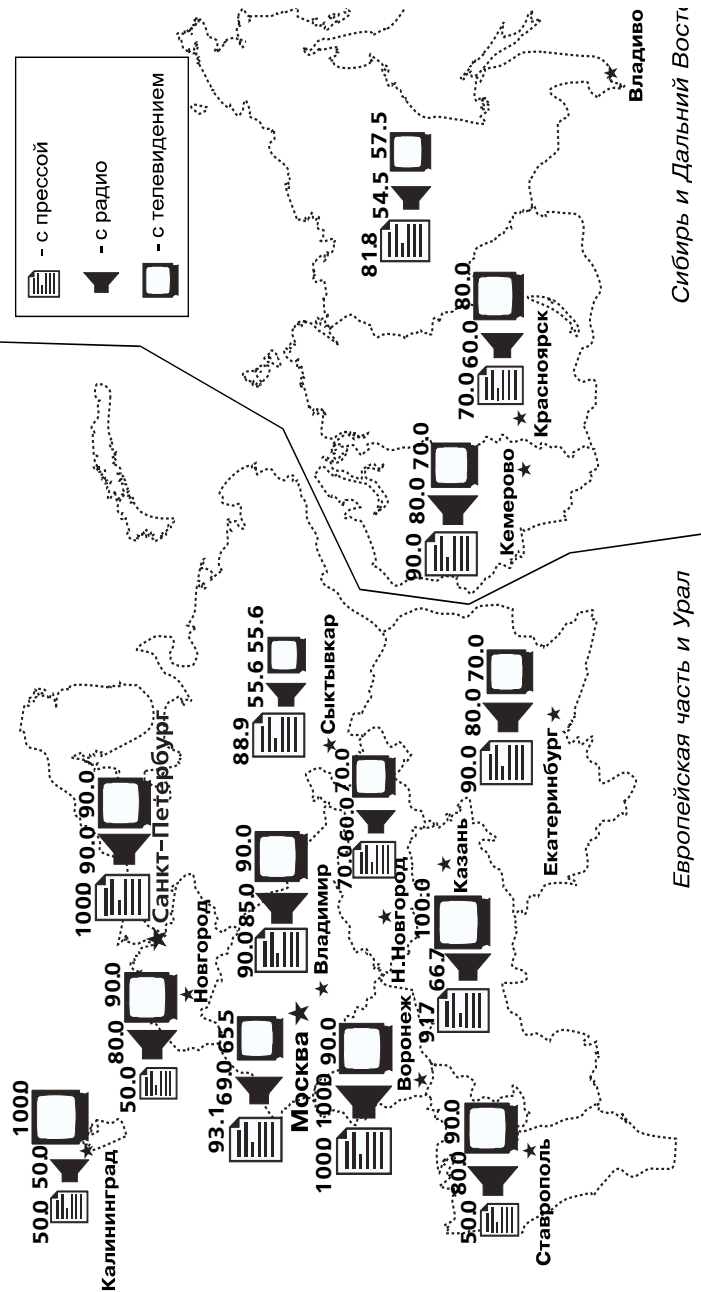
Рисунок 10

Доля экспертов разного профиля, считающих, что основное противодействие правовой реформе исходит от бюрократов и криминальных структур, %



Карта 7

Доля экспертов из разных регионов, считающих, что основное противодействие правовой реформе в России исходит от бюрократов и криминальных структур, %



ления функций между правовыми институтами. От бюрократии больше всего страдают адвокаты, прокуроры, работники правовых служб аппарата органов власти. Криминальные структуры оказывают основное давление на работников правовых служб аппарата органов власти, на судей и на сотрудников МВД.

Судя по данным на карте 7, взаимоотношения правовых институтов с бюрократией на Дальнем Востоке действительно конфликтные. Зато в Москве, в Северо-Западном, Северо-Кавказском и Уральском территориально-экономических районах на правовые институты серьезное давление оказывает криминалитет.

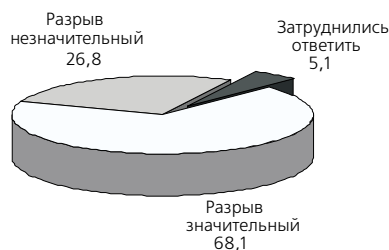
2. Развитие законодательной базы

Внутренние противоречия в законодательной базе есть следствие стремительного отрыва экономической реформы от структурных изменений в социальной сфере, в том числе правовых институтах. В результате, последние только констатируют факт изменившихся общественных отношений и не успевают оперативно придать этим изменениям законодательную основу. Наличие внутренних противоречий в законодательной базе признает абсолютное большинство (94,9%) экспертов. Какова глубина этого противоречия? По мнению экспертов, значительная (см. рис. 1).

Наличие полного соответствия между законодательными

Рисунок 1

Мнение экспертов о том, имеется ли разрыв между законодательными нормами и практикой их применения в России, %



нормами и практикой их применения не признал ни один эксперт.

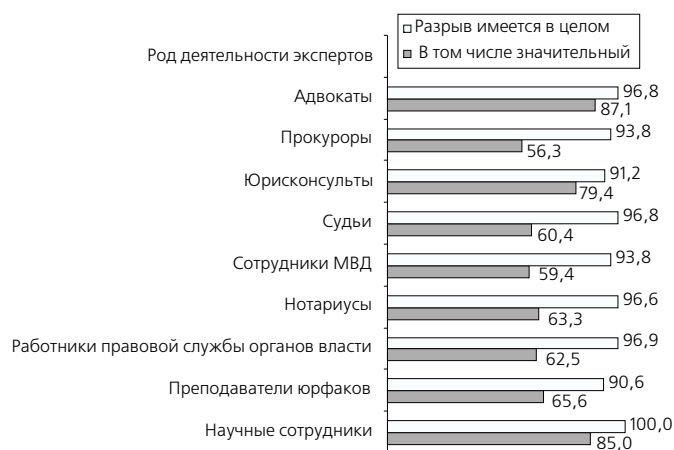
Противоречия в законодательной базе – это не специфика России. Они присущи законодательной системе любого государства и являются одним из стимулов совершенствования законодательства. Однако в развитых экономических странах подобные противоречия не носят масштабного характера, а законодательство здесь имеет эволюционный характер. В России же противоречия в законодательной базе по объективным причинам и глубоки, и масштабны, в результате чего их решение не может ограничиваться простой коррекцией. В ряде случаев речь должна идти о кардинальном обновлении старых, либо о разработке новых законов.

Очень критично оценивают имеющий место разрыв между законами и реальной практикой их применения адвокаты, научные сотрудники и юрисконсульты (см. рис. 2); практически во всех регионах, кроме Центрально-Черноземного и Дальнего Востока.

Противоречивость законодательной базы очень критично оценивают адвокаты, юрисконсульты и научные сотрудники.

Рисунок 2

Доля экспертов разного профиля, считающих, что между законодательными нормами и практикой их применения в России имеется разрыв, %



Кроме общей констатации и вербальной оценки наличия разрыва между законодательными нормами и практикой их применения, в ходе исследования осуществлена также попытка числовой оценки степени такого разрыва, для чего использовалась процентная шкала. Подобный подход позволил не только эмпирически сопоставить интенсивность оценок, высказанных разными группами экспертов, но и «приземлил» сами оценки, в результате чего этот разрыв, который, безусловно, имеет место, перестал выглядеть столь устрашающе.

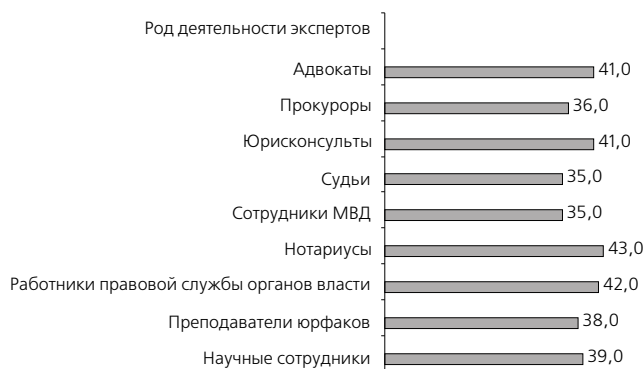
Оценивая на процентной шкале, эксперты указали, что ныне действующие подзаконные акты противоречат законодательству России примерно «на 40%». Эта оценка у экспертов разного профиля близка к среднему значению, а по регионам различается. Так, в Москве и Волго-Вятском районе эксперты оценивают величину разрыва «на 45%», а в Центрально-Черноземном и Северо-Западном территориально-экономических районах – лишь «на 20–25%» (см. рис. 3, 4).

Высказанные экспертами оценки не такие уж безобидные. Можно считать, что, по крайней мере, треть законов российской законодательной системы не соответствуют имеющим место сегодня в России экономическим и общественным отношениям.

Критичность экспертной оценки противоречивости законодательной базы высока и в регионах страны. Вывод в целом тот же – до трети законов требуют серьезной содержательной коррекции, а то и полной замены.

Рисунок 3

Оценка экспертами степени разрыва между законодательными нормами и практикой их применения в России, (на сколько % имеет место разрыв)



В какой отрасли права наиболее явно сказывается противоречие подзаконных актов закону? Таких отраслей, по мнению экспертов, не менее двенадцати (%):

52,4 – Налоговое законодательство.	29,5 – Экономическое (хозяйственное) право.
35,8 – Земельное право.	27,3 – Законодательство о социальной защите.
34,3 – Гражданское право.	24,4 – Финансовое (банковское) право.
32,8 – Конституционное право.	10,7 – Уголовное право.
31,7 – Трудовое право.	9,6 – Экологическое право.
30,6 – Административное право.	4,1 – Семейное право.

По мнению большинства экспертов, наиболее насыщено противоречиями налоговое законодательство. За ним, по степени противоречивости, следуют сразу пять областей права: земельное, гражданское, конституционное, трудовое и административное.

Серьезные противоречия подзаконных актов закону имеются, по мнению экспертов, в экономическом (хозяйственном) праве, законодательстве о социальной защите граждан, финансовом (банковском) законодательстве. Противоречия подзаконных актов закону в процессуальном, уголовном и экологическом

Рисунок 4

Оценка экспертами из разных регионов страны степени разрыва между законодательными нормами и практикой их применения в России, (на сколько % имеет место разрыв)



ком праве экспертам не представляются существенными, а противоречий подзаконных актов закону в семейном праве абсолютное большинство экспертов не видит.

Для целостности восприятия сказанного перечислим отрасли права, по которым эксперты разного профиля указали на наличие серьезных противоречий.

1. Трудовое право: научные сотрудники, юрисконсульты, адвокаты (на наличие серьезных противоречий указали от 50% до 42%).

2. Гражданское право: нотариусы, судьи, адвокаты, юрисконсульты, научные сотрудники (от 50% до 39%).

3. Земельное право: все группы экспертов (от 50% до 28%), кроме сотрудников МВД.

4. Конституционное право: научные сотрудники, нотариусы, работники правовых служб аппарата органов власти (от 44% до 41%).

5. Финансовое (банковское) право: юрисконсульты, адвокаты, судьи, работники правовых служб аппарата органов власти, преподаватели юридических кафедр вузов, научные сотрудники (от 44% до 22%).

6. Административное право: все группы экспертов (от 42% до 31%), кроме юрисконсультов и нотариусов.

7. Экономическое (хозяйственное) право: все группы экспертов (от 39% до 22%).

8. Законодательство о социальной защите граждан: все группы экспертов (от 38% до 22%), кроме нотариусов и адвокатов.

9. Налоговое законодательство: все группы экспертов (от 38% до 6%).

10. Процессуальное право: сотрудники МВД, юрисконсульты, судьи, прокуроры (от 31% до 20%).

11. Уголовное право: сотрудники МВД, адвокаты, прокуроры, юрисконсульты (от 28% до 12%).

12. Экологическое право: научные сотрудники, работники правовых служб аппарата органов власти, прокуроры (от 22% до 16%).

13. Семейное право: судьи (13%).

Мнение экспертов о необходимости совершенствования большинства законов ранее уже звучало. Рассмотрим, какой глубины должно быть это совершенствование. Для начала представим наиболее общую позицию экспертов по данному вопросу в табл. 1. Перечисленные пять законодательств были предложены для

Таблица 1

**Мнение экспертов о том, в какой степени совершенствования
нуждаются законы, имеющие важное значение в условиях рынка, %**

	Требуется полное измене- ние	Требуется совер- шенство- вание	Менять ничего не следует	Затрудни- лись ответить	Итого
Законодательство о налогообложении	42,4	47,1	3,6	6,9	100
Законодательство о земле	42,0	40,2	2,5	15,3	100
Законодательство о банках и кредитных учреждениях	20,7	47,8	3,3	28,2	100
Законодательство о банкротстве	14,5	44,9	4,3	36,3	100
Законодательство о сделках с недвижимостью	10,5	59,4	13,8	16,3	100

оценки экспертам как наиболее важные для регулирования становящихся рыночных отношений в России.

До 5% экспертов назвали ещё ряд законодательств, требующих изменения или совершенствования: административное право, законодательство об адвокатуре, о прокуратуре; трудовое законодательство; уголовное законодательство; экономическое (хозяйственное) законодательство; гражданское законодательство; экологическое законодательство; налоговое законодательство; законодательство о социальной защите; законодательство о нотариате; законодательство о здравоохранении; таможенное законодательство; жилищное законодательство; законодательство о федеральном бюджете; Конституция РФ. Судя по всему, в практике правовых институтов они пока не причиняют особых «неудобств».

Как следует из табл. 1, по мнению большинства экспертов, законодательство о сделках с недвижимостью, о банкротстве и о кредитных учреждениях требует только совершенствования, а вот по поводу законов о налогообложении и о земле одни считают, что их надо полностью изменить, а другие, что достаточно совершенствовать. Такая позиция свидетельствует о наличии противоречия в применении этих законов на практике – ведь то,

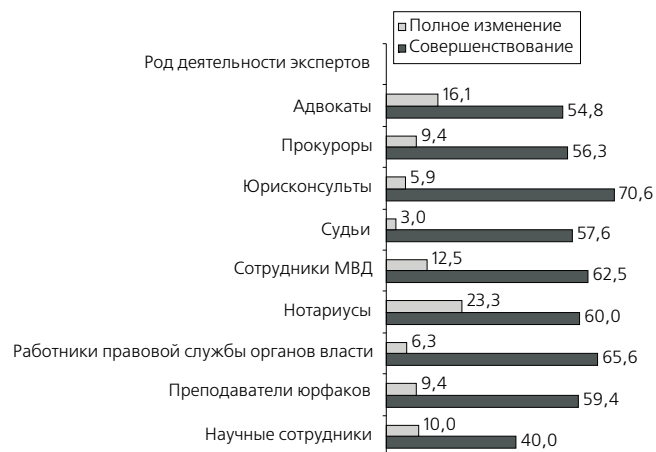
Рисунок 5

Доля экспертов разного профиля, считающих необходимым полное изменение или совершенствование законодательства о налогообложении, %



Рисунок 6

Доля экспертов разного профиля, считающих необходимым полное изменение или совершенствование законодательства о сделках с недвижимостью, %



что не нравится, или признается недействительным, специалисты стараются не применять.

На полном изменении законодательства о кредитных организациях настаивает почти половина адвокатов (41,9%) и треть юрисконсультов (35,3%). В основном же внимание представителей институтов права обращено на два закона: о налогообложении и сделках с недвижимостью. Касательно первого многие эксперты считают целесообразным полное изменение, а касательно второго – совершенствование (см. рис. 5 и 6).

Нынешнее законодательство о налогообложении полностью не удовлетворяет адвокатов и большую часть нотариусов. В этой неудовлетворенности, по всей видимости, присутствует значительная доля личной заинтересованности.

При совершенствовании российского законодательства, по мнению 63,8% экспертов, целесообразно изучить опыт зарубежных стран, а еще 26,5% полагают, что в ряде отраслей права этот опыт можно даже перенять. Против того и другого выступили всего 6,9% опрошенных. Таким образом 90,3% представителей правовых институтов России лояль-

Рисунок 7

Отношение экспертов разного профиля к изучению и заимствованию опыта зарубежных стран в законотворческой деятельности российских правовых институтов, %



но относятся к зарубежному опыту законодательства, что уже само по себе является благодатной почвой для заимствования. Наиболее лояльны в этом отношении преподаватели юридических кафедр вузов, адвокаты и юрисконсульты (см. рис. 7).

Для преподавателей юридических факультетов заимствование иностранного правового опыта означает более широкое использование учебников теоретической направленности, подготовка которых в России явно запаздывает. В целом же речь идет об изучении опыта зарубежного законодательства и его адаптации к условиям России.

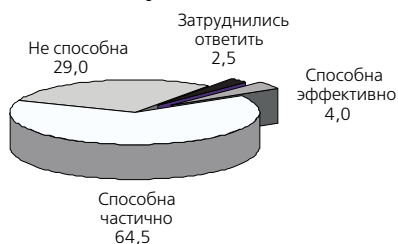
Наиболее приемлемым для заимствования эксперты считают опыт законодательства пяти стран: Германии – 55,8%, Франции – 38,4%, США – 29%, Англии – 18,1% и Швеции – 16,7%. Страны Азии и Латинской Америки упомянули лишь 2-4% экспертов.

Представители разных правовых институтов отдают предпочтение законодательскому опыту разных стран:

1. Работники правовой службы аппарата органов власти: Германии (87,5%).
2. Научные сотрудники: Германии (83,3%), Франции (58,3%).
3. Нотариусы: Германии (62,5%), Франции (43,8%).
4. Преподаватели юридических кафедр: Германии (57,1%).
5. Прокуроры: США (50%), Франции (50%), Германии (50%).
6. Сотрудники МВД: Германии (50%).
7. Адвокаты: США (50%), Франции (44,4%).
8. Судьи: Франции (46,2%), Германии (46,2%).
9. Юрисконсульты: Германии (43,8%).

Рисунок 8

Мнение экспертов о том, способна ли нынешняя правовая система России обеспечить защиту частной собственности, %



Один из ключевых принципов законодательства экономически развитых государств – гарантия неприкосновенности частной собственности. Это тот общественно-цементирующий фундамент рыночного общества, который даже известный русский мастер литературно-политического сарказма Салтыков-Щедрин называл величайшим изобретением цивилизации.

Судя по рис. 8, нынешняя правовая система России способна обеспечить защиту частной собственности лишь “частично” (парадоксальное понятие в праве, однако будем придерживаться оценок, высказанных экспертами), то есть при определенных условиях, а это равноценно тому, что “не способна”, ибо любые оговорки в законе – это уже не закон, а его интерпретация. Защита частной собственности должна быть гарантирована Конституцией, так как для государственного устройства – это ключевой принцип.

Ситуация *условной* защищенности частной собственности имеет место во всех регионах страны (см. карту 8).

Причин неспособности нынешней правовой системы России эффективно защитить частную собственность, по мнению экспертов, несколько:

Доля экспертов, указавших на причины неспособности российского законодательства защитить частную собственность своих граждан (%):

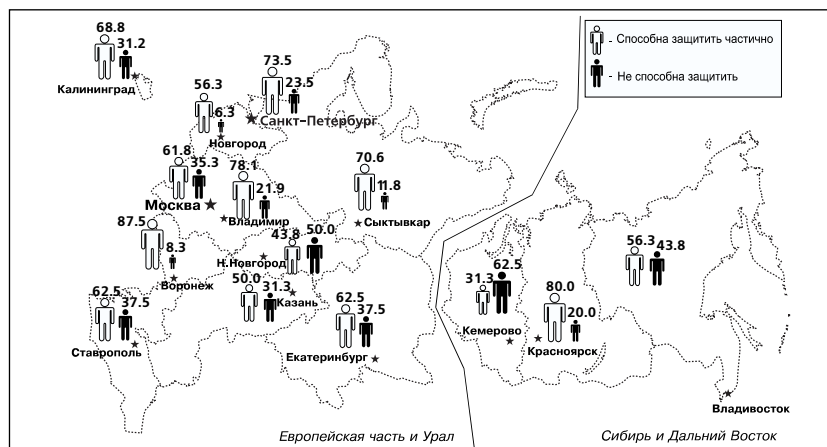
- 53,2 – Противоречия в законодательной базе и правовых нормах, устаревшие законы.
- 14,3 – Низкая правовая культура органов власти и населения.
- 14,3 – Противоречивость социально-экономической ситуации в стране.
- 11,7 – Бюрократическая волокита в судопроизводстве.
- 6,5 – Коррупционность бюрократии.
- 6,5 – Отсутствие эффективных механизмов реализации права.

Из шести названных экспертами причин пять – это, по сути, следствия. Основной причиной являются только противоречия в законодательной базе. Хотя, по большому счету, и это лишь следствие. Принцип неприкосновенности частной собственности может быть гарантирован только Конституцией.

Не менее важная проблема для Российской Федерации, имеющей в своем составе национальные государственные образова-

Карта 8

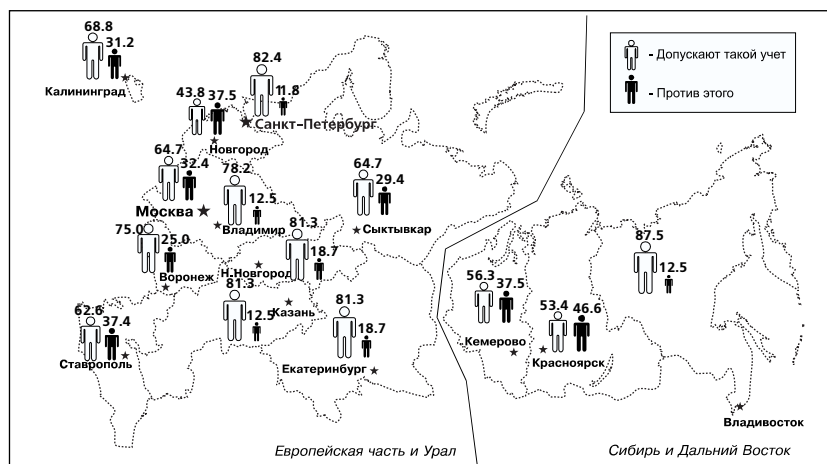
Доля экспертов из разных регионов, считающих, что нынешняя правовая система России способна хотя бы частично, либо не способна обеспечить защиту частной собственности, %



Примечание: дополнение до 100% составляют затруднившиеся ответить.

Карта 9

Отношение экспертов из разных регионов к учёту традиций населения в региональном законодотворчестве, %



Примечание: дополнение до 100% составляют затруднившиеся занять однозначную позицию по данному вопросу.

ния – учет традиций населения в региональном законодательстве. С одной стороны, законы призваны обеспечить единство экономического пространства Федерации и не могут опираться на локальные традиции, с другой, будучи государственными образованиями, ряд республик претендует на «вплетение» в региональную законодательную базу *национальных традиций*, в том числе элементов *шариата*. Единого мнения по поводу форм решения этого противоречия у экспертов нет. Возможность учета традиций в законодательстве на региональном уровне не исключает 71,0% экспертов, причем 23,2% из них допускают постоянный учет традиций населения в региональном законодательстве, а 47,8% – только в отдельных случаях. Ещё 24,6% экспертов не допускают смешивания традиций с правом и 4,3% затруднились ответить.

Наиболее велика доля противников симбиоза традиций и права среди прокуроров (40,6%) и судей (30,3%). По-видимому, именно они чаще всего ощущают последствия такого противоречия в судопроизводстве.

Доля представителей правовых институтов, поддерживающих симбиоз традиций и права в региональном законодательстве, велика во всех территориально-экономических районах страны, кроме Сибири и Северо-Западного района (см. карту 9).

Проблемы институциональной разработки законодательных и нормативных актов в России во многом порождены федеративным устройством государства. В России федерализм находится «на старте» своего развития, что означает начало процесса принятия собственных законов субъектами Федерации. Поскольку в дореформенный период в стране доминировал принцип централизованного принятия решений, понятно, что региональные власти не имели сколь-либо серьезной возможности накопить опыт законодательской работы. На сегодняшний день законодательная база для разграничения полномочий между центром и субъектами РФ создана не полностью, что порождает конфликты.

Законодательство субъектов РФ, за исключением законодательства в национальных республиках – явление новое. Его становление столкнулось как минимум с тремя проблемами: согласованием территориального и федерального законодательства, аморфностью территориальной законодательной базы, дефицитом опытных законодателей. Поэтому не удиви-

тельно, что региональное законотворчество эксперты в целом оценили низко – всего на 2,7 балла по пятибалльной шкале. Выше «тройки» эта оценка только в Москве, Северо-Западном и Центрально-Черноземном территориально-экономических районах (см. рис. 9).

В условиях нынешнего кризиса российской экономики причиной институциональных проблем права принято называть отсутствие финансирования. Однако в качестве причины низкой эффективности законодательной и нормотворческой работы, ведущейся в субъектах РФ, недофинансирование назвали всего 6,1%, а плохие социально-экономические условия – только 3,5% экспертов.

В качестве основной причины недостатков в законодательной деятельности в субъектах РФ треть (36,4%) экспертов назвала низкий профессиональный уровень юристов и четверть (27,3%) – политические противоречия во властных структурах. Примерно шестая часть экспертов упомянула также коррумпирован-

Рисунок 9

Оценка экспертами разных регионов эффективности законодательной и нормотворческой работы, ведущейся властями субъектов РФ, (в баллах, по пятибалльной шкале)



Таблица 2

Мнение экспертов из разных регионов страны о причинах низкой эффективности законотворчества в субъектах РФ, %

Причины неэффективности законотворчества	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Низкий профессионализм юристов, слабая подготовка	13,3	50,0	14,3	57,1	33,3	23,1	52,2	100,0	20,0	20,0	6,3	63,6	30,0	40,0
Политические противоречия местных властей	30,0	16,7	57,1	14,3	11,1	23,1	26,1	0,0	13,3	20,0	50,0	36,4	50,0	50,0
Коррупционированность властей, чиновников, незаинтересованность, бюрократия	36,7	12,5	14,3	14,3	22,2	23,1	8,7	0,0	20,0	20,0	25,0	0,0	10,0	10,0
Несовершенство законодательства, конституции	13,3	4,2	14,3	28,6	33,3	23,1	13,0	0,0	40,0	40,0	0,0	0,0	20,0	10,0
Финансовые проблемы	10,0	8,3	0,0	0,0	0,0	15,4	8,7	0,0	6,7	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0
Социально-экономические условия	3,3	8,3	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	6,7	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0

ность властных структур (17,2%) и несовершенство федерального законодательства (15,2%). Эти причины в целом отражают региональные проблемы правового поля, поэтому вызывает оправданное беспокойство, когда в ряде регионов эксперты в качестве причины слабой эффективности законотворчества в субъектах РФ называют низкий профессиональный уровень юристов (например, в Западной Сибири – 63,6%, в Центрально-Черноземном районе – все 100%). Не менее прискорбен и такой факт, когда 57,1% экспертов в Калининградской области основной причиной слабой эффективности законотворчества в области считают противоречия между структурами местной власти, а 36,7% экспертов в Москве – коррумпированность чиновников (см. табл. 2).

Новое явление в российском законотворчестве – мораторий с последующей отменой смертной казни. В целом 48,9% экспертов не возражают против отмены смертной казни, хотя и с оговорками, а 47,1% не одобряют этот шаг.

Более детальные суждения экспертов о целесообразности отмены в России смертной казни следующие:

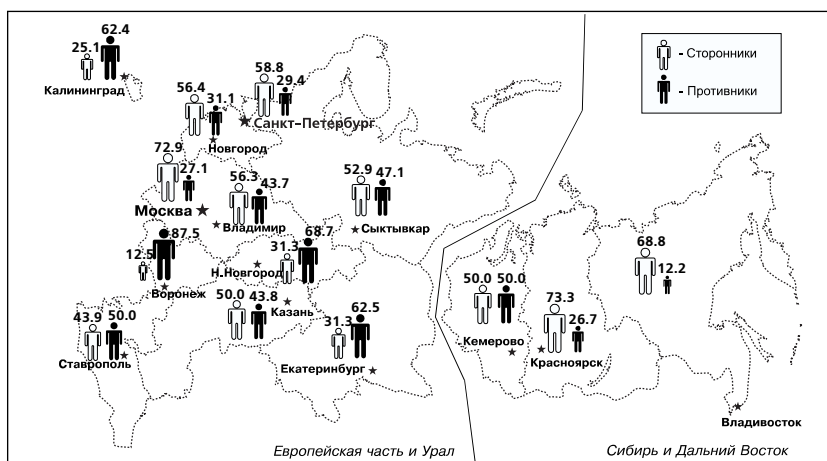
Доля экспертов, высказавших разные суждения по поводу отмены смертной казни в России (%):

- 32,6 – Вряд ли стоило полностью отменять смертную казнь, было бы достаточно ограничиться её отменой для ряда видов преступлений.
- 24,3 – Для России ещё не пришло время для такого либерализма, поэтому отменять смертную казнь не следовало.
- 22,8 – В принципе против отмены смертной казни.
- 13,8 – Смертную казнь в России надо было отменить давно.
- 2,5 – Смертную казнь отменять следовало не на всей территории России, а по согласованию с субъектами РФ, то есть вводить в тех или иных регионах – по усмотрению территориальной законодательной власти.
- 4,0 – Затруднились ответить.

Основные сторонники отмены смертной казни в России – это научные сотрудники, судьи, нотариусы и преподаватели юридических факультетов (см. рис. 10).

Больше всего сторонников отмены смертной казни в России – среди экспертов из Москвы, Восточной Сибири и Дальнего Востока; противников – среди экспертов из Калининградской области, Волго-Вятского района, Центрального Черноземья и Урала (см. карту 10).

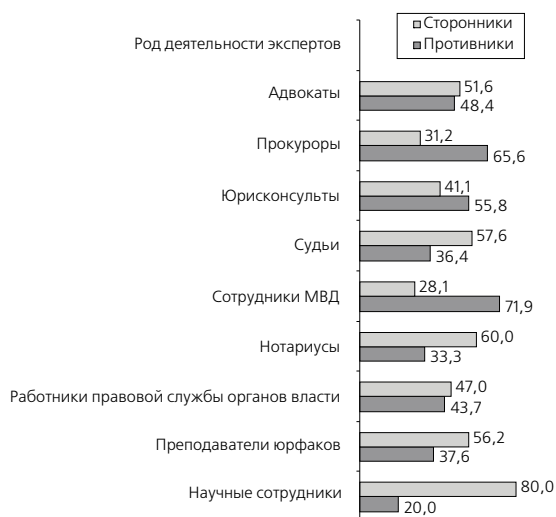
Доля сторонников и противников отмены в России смертной казни в составе экспертов, %



Примечание: дополнение до 100% составляют затруднившиеся занять однозначную позицию по данному вопросу.

Рисунок 10

Доля сторонников и противников отмены смертной казни в России среди экспертов разного профиля, %



3. Реформа судопроизводства

Реформа судопроизводства – одна из важнейших проблем правовой реформы, требующая первоочередного решения. Речь идет не только о создании условий полной независимости судов от иных правовых институтов и органов власти, но и о совершенствовании самого процесса судопроизводства. Независимость судов предполагает их самофинансирование, чего в нынешних условиях нет и, по-видимому, долго не будет.

Без бюджетного финансирования суды обойтись не могут, поэтому не удивительно, что 85,1% экспертов признали полную или частичную зависимость российских судов от других ветвей власти (см. рис. 1).

Эту зависимость судов (полную или частичную) от других ветвей власти признает абсолютное большинство представителей всех правовых институтов (см. рис. 2).

На повестку дня российского судопроизводства всё настойчивее выдвигается вопрос об использовании в судебной практике альтернативных способов разрешения споров: третейский суд, арбитраж, посредничество, примирение. Признавая целесообразность использования в российском судопроизводстве арбитражей, эксперты не пришли к единому мнению по поводу других форм альтернативного судопроизводства (см. табл. 1).

Позиции экспертов позволяют предположить, в каких институтах права внедрение в практику альтернативного судопроизводства натолкнется на активное противодействие, а в каких нет.

Судя по данным на рис. 3, противодействия представителям разных правовых институтов использованию в России альтерна-

Рисунок 1

Мнение экспертов о зависимости или независимости российских судов от других ветвей власти, %

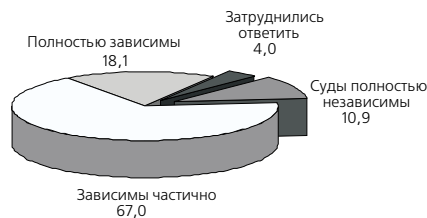


Рисунок 2

Доля экспертов разного профиля, признающих зависимость целом, в том числе полную зависимость российских судов от других ветвей власти, %



Таблица 1

Мнение экспертов о целесообразности использования в России альтернативных способов разрешения правовых споров, %

	Третейских судов	Арбитражей	Посредничества, примирения
Считают их активное использование целесообразным	33,0	59,4	26,1
Считают их активное использование целесообразным лишь в отдельных случаях	39,5	21,0	29,0
Считают их активное использование в условиях России нецелесообразным	10,5	2,5	21,0
Затруднились ответить	17,0	17,1	23,9
Итого	100	100	100

тивных методов для разрешения правовых споров не будет, однако признание правомочности посредничества будет затруднено.

Целесообразность использования в российской судебной практике альтернативных способов разрешения споров может иметь место, по мнению экспертов, в ряде областей экономических и общественных отношений:

Доля экспертов, высказавших мнение о целесообразности использования альтернативных методов судопроизводства (%):

- 54,3 – В разрешении споров между производящими предприятиями.
- 42,2 – В разрешении споров производителей и потребителей товаров и услуг.
- 33,7 – В разрешении имущественных споров между физическими лицами.
- 30,6 – В разрешении споров между финансово-кредитными организациями и участниками фондового рынка.
- 21,7 – В разрешении имущественных споров между малыми предприятиями.
- 6,2 – В разрешении других видов правового спора.

Новым является для российской судебной практики и использование судов присяжных заседателей. В целом 81,4% экспертов считает возможным, либо полезным использование суда присяжных в российских судах общей юрисдикции. Вместе с тем, отвечая на вопрос о целесообразности повсеместного введения суда присяжных в российских судах общей юрисдикции, эксперты высказали ряд ограничений.

Доля экспертов, по разному относящихся к повсеместному введению суда присяжных (%):

- 31,3 – Целесообразно ввести, но только по отдельным видам судопроизводства.
- 18,8 – Это могло бы повысить объективность выносимых судом решений.
- 18,1 – Целесообразно ввести, но только для принятия решения по делам, претендующим на суровое наказание.
- 11,6 – Для России суд присяжных будет равноценен развалу всей, имеющей положительные традиции, судебной системы.
- 5,4 – Целесообразно ввести, но только по желанию регионов (областей, республик, краев).
- 4,3 – Целесообразно ввести, но только для принятия решений по простым делам.
- 3,6 – Целесообразно ввести в иных условиях.
- 6,9 – Затруднились ответить.

Рисунок 3

Доля экспертов разного профиля, считающих допустимым использование в России альтернативных методов для разрешения правовых споров, %

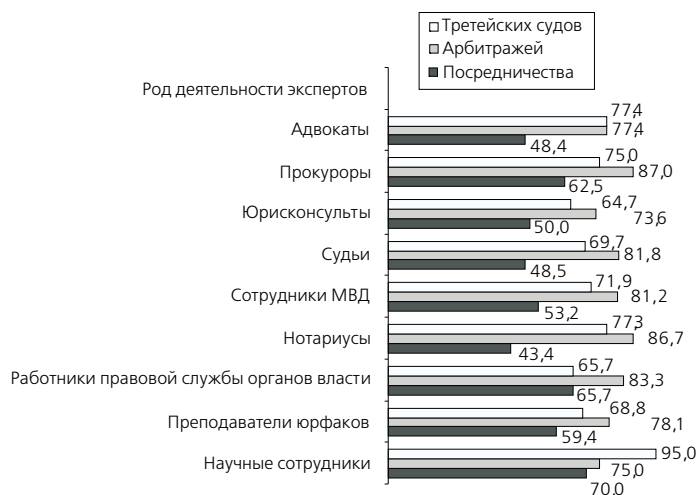
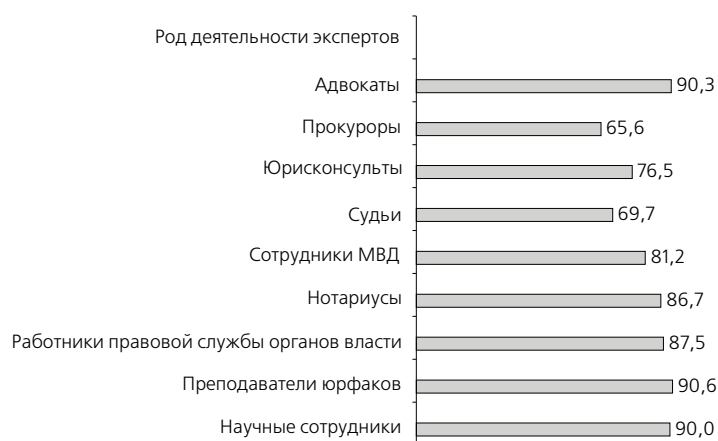


Рисунок 4

Доля экспертов разного профиля, в целом допускающих целесообразность введения суда присяжных в России, %



Широкий разброс мнений экспертов позволяет сделать вывод о том, что всеобщее введение суда присяжных в России будет процессом длительным и никогда не освободится от внутренней противоречивости.

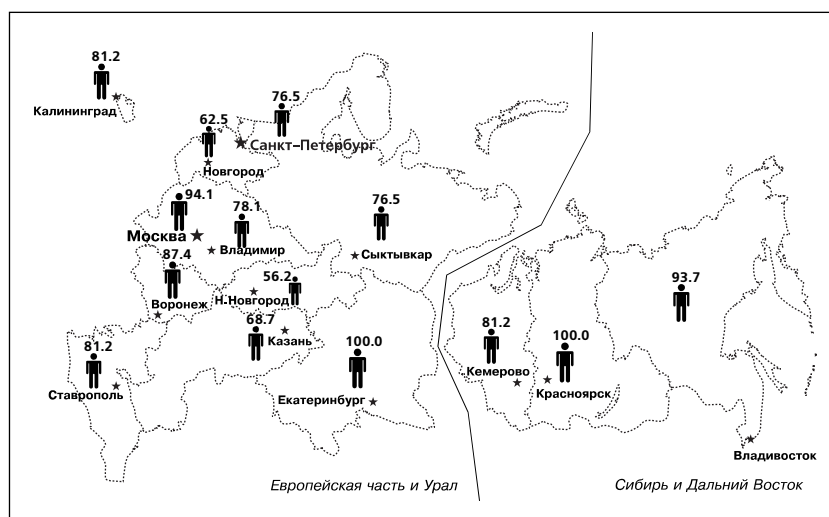
Судя по рис. 4, определенное (в целом небольшое) противодействие всеобщему введению суда присяжных склонны оказать прокуроры и судьи.

Аналогичное противодействие может иметь место в Волго-Вятском, Северо-Западном и Поволжском территориально-экономических районах (см. карту 11).

Нововведением для российской судебной практики может стать широкое распространение семейных адвокатов. В целом 88,8% экспертов отнесли к такой возможности положительно, хотя 55,8% считают, что вводить данный институт целесообразно только в будущем. Нецелесообразным введение в России института семейных адвокатов считают всего 4,3%, мотивируя свою позицию тем, что население не подготовлено психологически и, кроме того, у граждан нет денег для оплаты услуг таких адвокатов, затруднились ответить 6,9% экспертов.

Карта 11

Доля экспертов, в целом допускающих целесообразность введения суда присяжных в России, %



4. Разграничение полномочий правовых институтов и властных структур

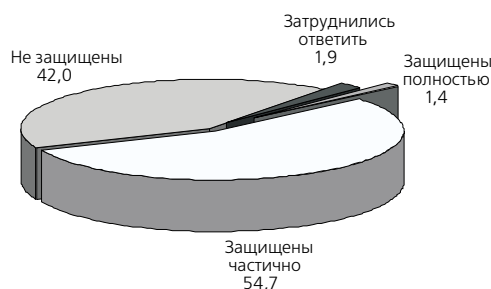
Одна из наиболее острых проблем в России – незащищенность населения от неправомερных действий отдельных представителей органов исполнительной власти. Инерция авторитарности и администрирования оказалась чрезмерно устойчивой, особенно в небольших городах и в национальных республиках. Этому мнения придерживается абсолютное большинство экспертов (см. рис. 1).

Как следует из рис. 2, много указавших на незащищенность граждан от произвола отдельных лиц, наделенных властью, среди адвокатов, юрисконсультов, нотариусов, преподавателей юридических кафедр вузов и научных сотрудников. В то же время о частичной незащищенности граждан от произвола говорят и все остальные эксперты. В этом отношении плохо обстоят дела по защите прав граждан в Москве, Санкт-Петербурге, Калининградской области, в Центральном, Северо-Кавказском, Уральском, Восточно-Сибирском и Дальневосточном территориально-экономических районах, то есть в большинстве регионов страны (см. карту 12).

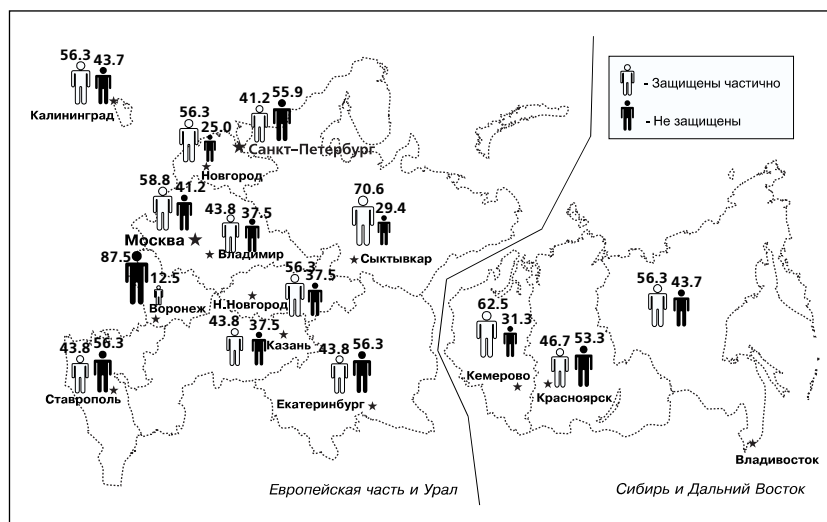
Региональное законодательство в массовом масштабе (речь о 88 субъектах РФ, без Чечни) – явление для России новое. Новым является и тот федерализм, который определяет содержание российской государственности после распада СССР. В то же время устоявшаяся форма государства – оплот стабильного законо-

Рисунок 1

Мнение экспертов о степени защищенности российских граждан от неправомερных действий отдельных представителей органов исполнительной власти, %



Доля экспертов, считающих, что граждане России защищены лишь частично, либо вообще не защищены от неправомерных действий отдельных представителей органов исполнительной власти, %



Примечание: дополнение до 100% составляют затруднившиеся ответить.

дательства, чего, как считает большинство экспертов, как раз и не хватает сегодня. И считают они так потому, что российский федерализм им кажется недостаточно укрепившимся.

Доля экспертов, высказавших оценки по поводу федерального устройства России (%):

- 47,1 – Россия находится лишь в начальной стадии развития федерализма.
- 35,5 – Россия находится на “полпути” в развитии федерализма.
- 2,2 – Россия – полноценная федерация как “де-юре”, так и “де-факто”.
- 15,2 – Затруднились ответить.

Судя по приведенным данным, эксперты не считают, что Россия – это свершившаяся федерация. Этим как бы оправдана аморфность законодательства и противоречивость законодательной базы. Во мнении, что Россия в своем федерализме находится как максимум на полпути, едино подавляющее большинство представителей разных правовых институтов и эксперты из всех регионов страны. По видимому и этот факт способствует то-

му, что многие законы, принимаемые субъектами РФ, в той или иной своей части противоречат федеральным законам (см. рис. 3).

Такое частичное противоречие имеет место во всех субъектах РФ, на что указали от 56% до 100% экспертов, проживающих в разных регионах страны. Эти противоречия затрудняют работу юристов, порождают у них неадекватное отношение к административной автономии субъектов РФ. По сути, произошел раскол

Рисунок 2

Доля экспертов разного профиля, считающих, что граждане России защищены лишь частично, либо вообще не защищены от неправомерных действий отдельных представителей органов исполнительной власти, %

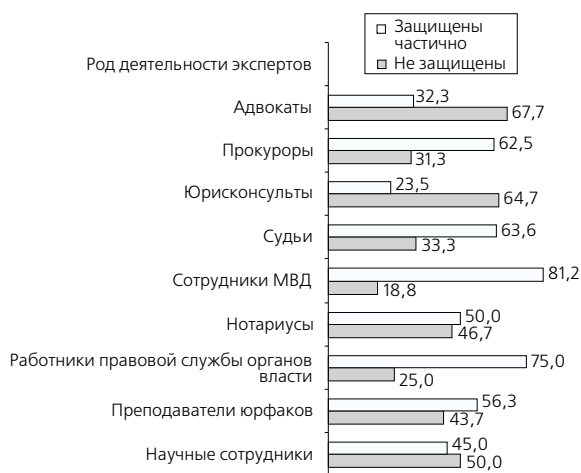
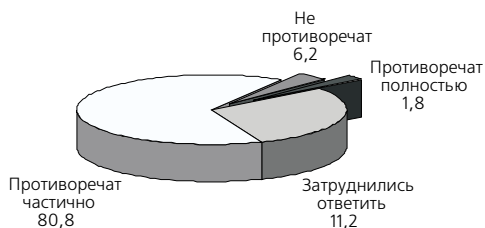


Рисунок 3

Мнение экспертов о том, в какой степени законы, принятые законодательными органами субъектов РФ, противоречат федеральным законам, %



правовых институтов, что не способствует плодотворному взаимодействию представителей разных функциональных правовых структур. Одно из основных противоречий – отсутствие устоявшихся принципов взаимоотношения правовых институтов и территориальных органов власти. Не ясны также принципы субординации взаимодействия правовых институтов и органов местного самоуправления, что привело к расколу общественного мнения представителей институтов права. В настоящее время 33,3% экспертов считают, что органы местного самоуправления должны быть возвращены в централизованную систему государственной власти, а по мнению 39,9% экспертов, органы местного самоуправления должны сохранить свою полную независимость от центральных органов власти.

5. Правовое информирование юристов

За последние несколько лет Федеральным собранием Российской Федерации и органами исполнительной власти издано огромное количество законодательных актов. Однако в настоящее время не существует какого-либо систематизированного подхода к организации законодательства. Законодательные и нормативные акты публикуются в ежедневных газетах, а также в официальных изданиях с большими задержками и в недостаточном количестве. Эти публикации носят исключительно хронологический характер. В силу этого, при поиске конкретного юридического документа, необходимо просматривать подшивки официальных изданий за многие годы (если таковые имеются). В такой ситуации большинство государственных органов, судов и юристов, занимающихся частной практикой, вынуждены создавать свои собственные классификации законодательства, то есть такие поисковые системы, которые дают им возможность оперативно находить те законодательные и нормативные акты, в которых они нуждаются в настоящий момент. Система, при которой каждая структура вынуждена создавать собственную систему архивирования документов, представляется чрезвычайно неэффективной. Не способствует систематизации информации и наличие в законодательстве многочисленных противоречий между положениями различных документов, а также дублирование одних документов другими. В то же время известно, что хорошо нала-

женное правовое информирование – залог повышения профессионализма юристов, оперативности и эффективности их работы.

Компьютеризация обработки, обобщения и хранения правовой информации способствовала расширению информационного потока, оперативного поступления информации к потребителю. Но и этот аспект улучшения информационного обеспечения сотрудников институтов права на сегодняшний день имеет как минимум четыре изъяна: недостаточную практическую апробированность созданных электронных систем правовой информации; отсутствие компьютерной техники (тем более – серверов) у многих юристов в субъектах РФ; отсутствие у большинства юристов электронной почты и выхода в Интернет; отсутствие у части юристов финансовых средств для приобретения правовой информации в электронной форме. Эксперты указали на следующие проблемы, которые имеют место при поиске сотрудниками разных правовых институтов нужной им информации:

Доля экспертов, назвавших трудности поиска правовой информации (%):

- 38,4 – Высокая стоимость информации.
- 36,5 – Трудности, связанные с поиском источников необходимой правовой информации.
- 29,8 – Трудности, связанные с поиском полного текста обновленного правового документа.
- 9,0 – Отсутствие информации об организациях, производящих базы правовой информации.
- 6,7 – Другие причины.

Больше всего испытывают затруднения, связанные с поиском необходимой правовой информации, работники правовых служб аппарата органов власти, адвокаты, судьи; связанные с поиском текста обновленного документа – прокуроры, судьи и нотариусы.

На отсутствие финансов для закупки информации жалуются прежде всего юрисконсульты, адвокаты, преподаватели юридических кафедр вузов, нотариусы, научные сотрудники (см. табл. 1).

В различных регионах страны упомянутые трудности информационного обеспечения работников правовых институтов имеют разные масштабы. Например, трудности с поиском необходимой правовой информации очень велики в Центральном Черноземье, а с финансовым обеспечением покупки информации – на Урале (см. табл. 2).

Таблица 1

Трудности, испытываемые специалистами разного профиля при поиске правовой информации, %

Трудности получения правовой информации	Профессиональные группы									
	Адвокат	Сотрудник прокуратуры	Юрисконсульт	Судья (любой категории)	Сотрудник МВД	Нотариус	Работник правовой службы аппарата органов власти	Преподаватель юридического факультета вуза	Научный сотрудник в области права	
Отсутствие информации об организациях, производящих базы правовой информации	6,7	7,4	12,5	10,0	9,4	18,5	7,4	3,3	5,0	
Трудности, связанные с поиском необходимой правовой информации (ее источников)	43,3	37,0	18,8	50,0	34,4	25,9	37,0	46,7	35,0	
Трудности, связанные с поиском полного текста обновленного документа	30,0	44,4	18,8	36,7	31,3	37,0	22,2	23,3	25,0	
Высокая стоимость информации	46,7	22,2	59,4	30,0	28,1	40,7	33,3	43,3	40,0	
Другие причины	6,7	7,4	9,4	3,3	9,4	3,7	11,1	0,0	10,0	

Таблица 2
Трудности, испытываемые специалистами в области права в разных регионах РФ при поиске правовой информации, %

	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западные	Северные	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Отсутствие информации об организациях, производящих базы правовой информации	9,7	3,2	7,7	0,0	6,7	0,0	12,9	0,0	6,7	31,3	18,8	6,7	7,1	12,5
Трудности, связанные с поиском необходимой правовой информации (ее источников)	25,8	25,8	7,7	33,3	40,0	50,0	32,3	87,5	33,3	12,5	37,5	53,3	57,1	37,5
Трудности, связанные с поиском полного текста обновленного документа	32,3	35,5	46,2	41,7	6,7	21,4	25,8	0,0	40,0	43,8	31,3	6,7	21,4	62,5
Высокая стоимость информации	29,0	45,2	38,5	50,0	53,3	35,7	41,9	12,5	46,7	12,5	62,5	46,7	21,4	43,8
Другие причины	16,1	6,5	23,1	8,3	0,0	7,1	6,5	0,0	6,7	6,3	6,3	0,0	0,0	0,0

Основные источники правовой информации, которыми пользуются сотрудники разных правовых институтов, следующие (%):

- 56,5 – Из “Российской газеты”.
- 52,9 – Из Собрания законодательства РФ.
- 47,5 – Из компьютерной базы данных, предоставляемой учреждениями (фирмами).
- 36,6 – Из отдельных изданий (журналов, книг).
- 20,7 – Из местной прессы, публикующей тексты официальных документов.
- 6,5 – Из Интернета.
- 6,9 – Из других источников.

Как следует из приведенных данных, сотрудники правовых институтов широко пользуются в основном пятью источниками правовой информации: Собранием законодательства РФ, “Российской газетой” (главный источник), компьютерной базой данных, отдельными изданиями и местной прессой. Интернет сегодня для российских юристов – редко используемый источник информации.

Рассмотрим подробнее, для сотрудников каких правовых институтов указанные источники являются основными.

1) Собрание законодательства РФ – основной источник правовой информации: для прокуроров, научных сотрудников, работников правовых служб аппарата органов власти, судей и адвокатов (78–52%).

2) Компьютерная база данных: для юрисконсультов, работников правовых служб аппарата органов власти, адвокатов, судей, преподавателей юридических кафедр вузов (77–50%).

3) «Российская газета»: для нотариусов, работников правовых служб аппарата органов власти, судей, прокуроров, адвокатов, преподавателей юридических кафедр вузов, научных сотрудников (73–55%).

4) Отдельные издания: для судей, нотариусов, преподавателей юридических кафедр вузов, прокуроров (49–38%).

5) Местная пресса, публикующая тексты официальных документов: для нотариусов, прокуроров, работников правовых служб аппарата органов власти, юрисконсульты (30–24%).

Информационное обеспечение правовых институтов хорошее в Москве, Санкт-Петербурге, Калининградской обл., в Волго-Вятском районе; плохое – в Центральном Черноземье и в Восточной Сибири.

Общие трудности поиска информации нередко усугубляются сложностью поиска конкретных видов материала. Представления об этих трудностях дает табл. 3.

Таблица 3

**Доля специалистов, у которых возникают проблемы
при поиске конкретных видов правовой информации, %**

	Тексты законов	Тексты нормативных актов	Комментарии к законам	Обобщение судебной практики	Информация об отдельных судебных решениях
Конституционное право	6,6	24,0	49,1	71,3	34,7
Гражданское право	0,9	8,6	30,2	44,0	31,9
Семейное право	3,1	15,7	27,6	43,3	26,8
Трудовое право	2,4	9,8	30,1	52,0	19,5
Уголовное право	3,9	13,6	28,2	32,0	35,9
Экологическое право	6,6	23,8	33,6	29,5	24,6
Экономическое (хозяйственное) право	0,8	15,1	31,9	39,5	24,4
Процессуальное право	4,1	13,8	30,9	45,5	24,4
Административное право	17,7	17,7	35,4	28,5	20,8
Земельное право	9,2	25,2	29,0	31,3	27,5
Финансовое (банковское) законодательство	8,8	25,8	39,6	36,5	17,0
Налоговое законодательство	8,1	22,1	34,2	40,9	20,8
Законодательство о социальной защите	0,0	0,0	22,2	55,6	33,3

Что касается поиска текстов тех или иных законов, то затруднения наблюдаются лишь при поиске текстов административного, земельного, финансового права и налогового законодательства, причем всего для 8–18% сотрудников правовых институтов. Зато с поиском текстов нормативных актов проблемы более многочисленные. В среднем 22–26% сотрудников правовых институтов имеют затруднения при поиске текста нормативных актов по конституционному, экологическому, земельному праву, финансовому и налоговому законодательству.

Ещё хуже обстоят дела при поиске комментариев к законам. Затруднения здесь возникают практически по всем отраслям права.

Очень велики затруднения при поиске информации, содержащей обобщение судебной практики, об отдельных судебных

Таблица 4

Доля экспертов, знакомых с разными базами правовой информации и имеющих доступ к ней, %

Базы правовой информации	Знакомы с базой правовой информации	Имеют доступ к базе правовой информации
База данных Министерства юстиции	24,4	17,4
База данных НТПЦ Минюста России "Эталон"	14,9	11,8
База данных ФАПСИ	6,0	3,4
База данных Высшего арбитражного суда	24,4	11,2
База данных коммерческой организации "Консультант"	64,7	59,0
База данных коммерческой организации "Гарант"	47,3	34,3
База данных коммерческой организации "Кодекс"	37,3	31,5
База данных коммерческой организации "Юсис"	6,0	4,5
База данных других организаций	3,5	3,4

решениях. Кстати, в информационном плане самым ущемленным является судопроизводство.

С точки зрения объема памяти для хранения информации, возможностей её упорядочивания и оперативности поиска – будущее за электронными базами. Как показывают результаты исследования, сотрудники правовых институтов в целом знакомы с основными базами правовой информации и фирмами, их производящими. Однако не все имеют доступ к этим базам данных (см. табл. 4).

6. Качество подготовки юридических кадров

Новые потребности, возникшие в связи с радикальными переменами в содержании и масштабе законодательства, а также изменившийся спрос на профессиональные юридические услуги во многих отношениях превышают возможности существующей системы подготовки профессиональных юридических кадров. За короткий срок (6–7 лет) число юридических вузов и факультетов многократно увеличилось. Однако это имеет и свои из-

держки: дефицит и низкое качество учебников, невысокая квалификация преподавателей, формализм в учебном процессе.

Учебные планы устарели и не содержат многие темы, относящиеся к потребностям рыночной экономики. Число преподавателей, которые способны читать курсы по экономическому праву, чрезвычайно мало. Многие из состава преподавателей юридических высших учебных заведений не знакомы с учебными материалами и методами преподавания, предназначенными для развития у студентов практических знаний и навыков в области права. Возросший спрос на юридическое образование привел к возникновению многочисленных частных учебных заведений, не вполне соответствующих своему призванию.

Серьезные изменения в российском законодательстве сделали актуальным не только совершенствование подготовки, но и переподготовку юридических кадров. Об этом свидетельствует и тот факт, что о наличии потребности в повышении квалификации заявили 63,7% экспертов. Лишь 28,6% экспертов не нуждаются в профессиональном самосовершенствовании и 7,7% затруднились ответить. Иной вопрос, что среди тех, кто ощущает потребность в повышении своей квалификации, реализовать её позже хотели бы 24,6%. То есть в настоящее время готовы пройти курсы повышения квалификации 39,1% сотрудников высшей и средней категории правовых институтов, что очень много.

Тот факт, что желающих повысить свою квалификацию среди юристов столицы значительно меньше, чем в регионах, в целом понятен. Менее понятно отсутствие желания повысить свою квалификацию у юристов Центрально-Черноземного района (см. карту 13).

Сотрудники правовых институтов хотели бы приобрести новые знания по следующим отраслям права (%):

43,5 – Гражданское право.	5,6 – Семейное право.
31,1 – Налоговое законодательство.	5,0 – Жилищное право.
19,3 – Уголовное (процессуальное) законодательство.	5,0 – Конституционное право.
17,4 – Экономическое (хозяйственное) право.	3,1 – Экологическое право.
9,3 – Административное право.	3,1 – Теоретические вопросы права.
8,7 – Законы о социальной защите населения.	2,5 – Международное право.
8,7 – Трудовое законодательство.	2,5 – Арбитражное право
8,7 – Земельное законодательство.	1,9 – Коммерческое право.
	1,2 – Правовая статистика.
	0,6 – Законодательство о нотариате.

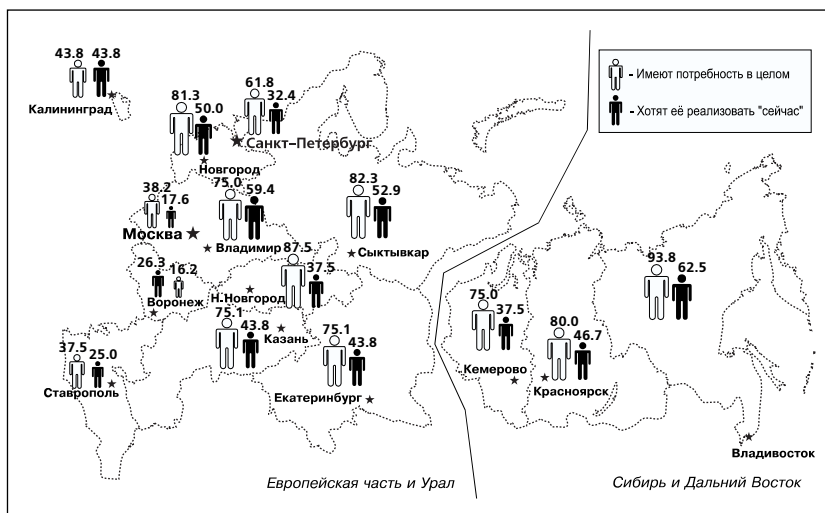
Рисунок 1

Доля сотрудников разного профиля, имеющих потребность в повышении своей квалификации, %



Карта 13

Доля сотрудников правовых институтов в регионах, имеющих потребность в повышении своей квалификации, %



Характер новых знаний, в которых нуждаются сотрудники разных правовых институтов, % Таблица 1

	Профессиональные группы									
	Адвокат	Сотрудник прокуратуры	Юрисконсульт	Судья (любой категории)	Сотрудник МВД	Нотариус	Работник правовой службы аппарата органов власти	Преподаватель юридического факультета вуза	Научный сотрудник в области права	
Гражданское право	44,4	35,3	34,8	55,6	29,4	70,6	45,0	40,0	36,4	
Уголовно-процессуальное право	11,1	29,4	4,3	38,9	52,9	0,0	5,0	25,0	9,1	
Административное право	0,0	23,5	4,3	16,7	17,6	0,0	15,0	5,0	0,0	
Семейное право	0,0	5,9	13,0	5,6	5,9	17,6	0,0	0,0	0,0	
Законы о социальной защите населения	11,1	11,8	13,0	5,6	11,8	5,9	5,0	0,0	18,2	
Жилищное право	11,1	0,0	13,0	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
Арбитраж	5,6	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	
Налоговое законодательство	33,3	35,3	39,1	27,8	17,6	35,3	45,0	25,0	9,1	
Трудовое законодательство	11,1	0,0	21,7	5,6	5,9	5,9	10,0	5,0	9,21	
Экономическое (хозяйственное) право	38,9	23,5	21,7	11,1	23,5	5,9	10,0	10,0	9,1	
Финансовое (банковское) право	16,7	5,9	21,7	27,8	5,9	11,8	25,0	15,0	9,1	
Экологическое право	0,0	5,9	8,7	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	9,1	
Теоретические вопросы	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	18,2	
Правовая статистика	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,0	0,0	
Международное право	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	9,1	
Конституционное право	0,0	5,9	4,3	0,0	0,0	0,0	25,0	5,0	0,0	
Закон о нотариате	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	
Коммерческое право	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	9,1	
Таможенное право	5,6	0,0	4,3	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Таблица 2

**Характер новых знаний, которые хотели бы получить на курсах переподготовки
сотрудники правовых институтов в разных регионах страны, %**

	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Гражданское право	45,5	42,9	71,4	30,2	72,7	38,5	45,5	10,2	15,4	66,7	75,0	50,0	19,7	27,3
Уголовно-процессуальное право	18,2	19,0	14,3	33,0	18,2	31,9	13,6	13,3	23,1	0,0	0,0	33,3	14,1	36,4
Административное право	0,0	9,5	0,0	20,4	0,0	7,7	9,1	14,4	26,2	16,7	8,3	7,3	0,0	18,2
Семейное право	10,5	0,0	0,0	0,0	9,1	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	28,6
Законы о социальной защите населения	9,1	4,8	0,0	0,0	10,1	8,6	4,5	1,4	16,7	17,9	13,4	8,9	18,2	9,1
Жилищное право	0,0	4,8	28,6	0,0	0,0	23,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,7
Арбитраж	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	9,1
Налоговое законодательство	19,7	28,6	0,0	60,0	27,3	32,2	36,4	32,2	30,8	33,8	33,4	32,8	27,3	29,0
Трудовое законодательство	20,2	15,6	0,0	0,0	29,4	8,1	9,1	0,0	0,0	15,5	0,0	0,0	17,2	0,0
Экономическое (хозяйственное) право	12,4	10,3	16,3	10,9	0,0	30,8	27,3	10,9	14,9	18,7	16,9	36,3	36,4	0,0
Финансовое (банковское) право	0,0	14,3	17,1	11,2	11,7	15,4	31,8	4,2	32,6	0,0	25,0	18,7	21,6	10,0
Экологическое право	0,0	4,8	0,0	14,7	0,0	0,0	0,0	4,7	0,0	13,3	8,3	0,0	9,9	0,0
Теоретические вопросы	17,7	0,0	0,0	9,3	18,2	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Правовая статистика	0,0	0,0	11,4	10,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Международное право	9,1	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Конституционное право	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	9,1	0,0	0,0	0,0	26,1	9,7	11,1	2,4
Закон о нотариате	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Коммерческое право	0,0	6,8	0,0	0,0	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,3	0,0	0,0	0,0
Таможенное право	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	0,0	4,5	14,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

В углублении своих знаний гражданского права нуждаются нотариусы (70%), налогового законодательства – работники правовых служб аппарата органов власти (45%), уголовного права – сотрудники МВД (53%). Эта потребность различается по правовым институтам и по регионам (см. табл. 1 и 2).

Перейдем к оценке качества подготовки молодых юристов в государственных и коммерческих вузах. По мнению экспертов, качество подготовки юристов в российских вузах следующее (см. табл. 3).

Таблица 3

Оценка экспертами качества подготовки юристов в вузах России, %

	Качество подготовки юристов				
	Высокое	Среднее	Низкое	Затруд- нились ответить	Итого
На юридических факультетах коммерческих вузов	2,9	33,0	38,8	25,3	100
На юридических факультетах государственных вузов	20,7	64,5	6,2	8,6	100

Оценка качества подготовки юристов в вузах невысокая, а для коммерческих вузов просто низкая. Если эти вербальные оценки перевести на язык пятибалльной шкалы, то окажется, что эксперты оценили качество подготовки юристов в государственных вузах на 3,4 балла, а в коммерческих – всего на 2,6 балла. Характер оценки качества подготовки юридических кадров в вузах идентична у экспертов всех профилей и во всех регионах, кроме Центрального Черноземья, где низка оценка подготовки юридических кадров и в государственных вузах (см. рис. 2, 3).

По мнению экспертов, основные причины низкого уровня подготовки юристов в целом сходны в государственных и коммерческих вузах, однако, если относительно первых отмечается прежде всего слабая техническая оснащенности аудиторий, то относительно вторых – низкое качество учебников.

В целом же спектр причин некачественной подготовки юристов в вузах достаточно широк.

А) В государственных вузах (%):

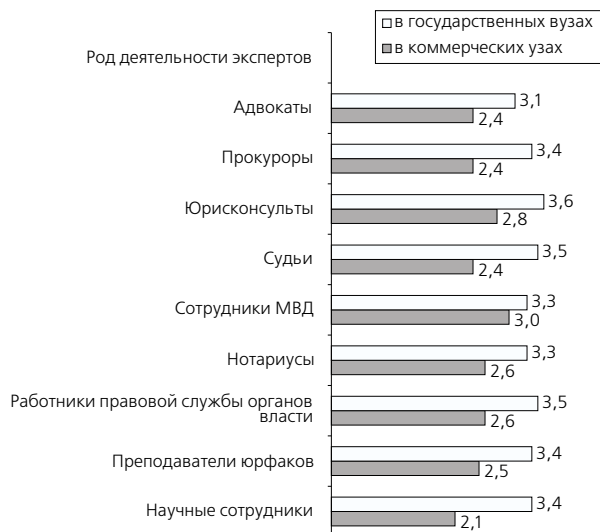
- 34,6 – Слабая техническая оснащенность аудиторий юридических факультетов, отсутствие помещений.
- 34,2 – Низкий научный и методический уровень учебников и пособий, учебных программ.
- 33,9 – Отсутствие учебников, соответствующих современной правовой практике.
- 23,7 – Недостаточная квалификация преподавателей.
- 17,5 – Постарение преподавательских кадров.
- 16,3 – Отсутствие возможности у вузов организовать практику для студентов по профилю обучения.
- 12,5 – Нехватка общего количества учебников и пособий.
- 7,0 – Отсутствие учебников и пособий по отдельным отраслям права.

В) В коммерческих вузах (%):

- 45,6 – Недостаточная квалификация преподавателей.
- 30,4 – Низкий научный и методический уровень учебников и пособий, учебных программ.

Рисунок 2

Оценка экспертами разного профиля качества подготовки юристов в вузах, (в баллах, по пятибалльной шкале)



- 24,9 – Отсутствие учебников, соответствующих современной правовой практике.
- 24,5 – Слабая техническая оснащенность аудиторий юридических факультетов, отсутствие помещений.
- 18,6 – Отсутствие возможности у вузов организовать практику для студентов по профилю обучения.
- 8,9 – Нехватка учебников и пособий по их общему количеству.
- 3,8 – Отсутствие учебников и пособий по отдельным отраслям права.
- 3,4 – Постарение преподавательских кадров.

Эксперты критичны не только в оценке качества подготовки молодой смены на юридических факультетах вузов, но и в оценке

Рисунок 3

Оценка экспертами из разных регионов качества подготовки юристов в вузах, (в баллах, по пятибалльной шкале)



уровня профессионализма своих коллег. Так, они оценили уровень профессионализма в своем регионе (по пятибалльной шкале):

- 1) Нотариусов – на 3,6 балла.
- 2) Судей – на 3,4 балла.
- 3) Адвокатов – на 3,3 балла.
- 4) Прокуроров – на 3,3 балла.
- 5) Юристов – на 3,1 балла.
- 6) Сотрудников МВД – на 2,7 балла.

Естественно, профессионализм лично свой и своих коллег сотрудники разных правовых институтов оценивают несколько выше, чем профессионализм представителей иных юридических профессий, но ненамного, стараясь быть объективными (см. табл. 4).

Несмотря на не вполне удовлетворительный профессионализм части юристов, спрос на них в стране, по мнению экспертов, в целом довольно высокий (см. табл. 5).

Повышенный спрос наблюдается на работников МВД, судей и адвокатов. Что касается высокого спроса в регионе на представителей “своих” профессий, то на наличие такового указали всего 16,1% адвокатов, 21,9% прокуроров, 11,8% юристов, 33,3% судей, 18,8% сотрудников МВД, 30,0% нотариусов, 34,4% преподавателей юридических кафедр вузов, 0,0% научных сотрудников.

Рассмотрим подробнее, в каких регионах имеется повышенный спрос на те или иные правовые профессии:

1. На нотариусов: на Северном Кавказе, в Западной Сибири и

Таблица 4

Оценка экспертами разного профиля уровня профессионализма своего и своих коллег (в баллах, по пятибалльной шкале)

Сотрудники, чей профессиональный уровень оценивается	Эксперты, высказавшие оценки					
	Адвокаты	Прокуроры	Юристы	Судьи	Сотрудники МВД	Нотариусы
Адвокаты	3,4	3,3	3,4	3,3	3,2	3,4
Прокуроры	3,0	3,8	3,4	3,2	3,1	3,1
Юристы	3,0	3,1	3,3	3,3	3,1	3,2
Судьи	3,2	3,6	3,2	3,9	3,3	3,3
Сотрудники МВД	2,4	2,7	2,5	2,7	3,0	2,5
Нотариусы	3,3	3,4	3,5	3,7	3,6	3,8

Таблица 5

Оценка экспертами характера спроса в регионе на специалистов юридических профессий, %

	Спрос повышенный	Спрос есть, но в рамках "нормы"	Спрос низкий	Затруднились ответить	Итого
Юрисконсульты	12,0	42,4	30,1	15,5	100
Судьи	19,6	40,6	23,9	15,9	100
Адвокаты	19,6	33,7	33,0	13,7	100
Прокуроры	11,2	40,9	25,7	22,2	100
Нотариусы	18,8	26,4	39,9	14,9	100
Сотрудники МВД	23,9	38,4	17,8	19,9	100
Преподаватели юридических факультетов вузов	14,9	21,0	20,7	43,4	100
Работники правовой науки (ученые)	7,6	16,7	31,2	44,5	100

в Калининградской области (от 63% до 31% экспертов).

2. На сотрудников МВД: в Москве, Восточной Сибири и на Урале (56–31%).

3. На адвокатов: в Восточной Сибири, на Северном Кавказе, в Калининградской области и в Северном территориально-экономическом районе (53–35%).

4. На юрисконсультов: на Урале и в Поволжье (50% и 25% экспертов соответственно).

5. На судей: в Западной Сибири, на Северном Кавказе, в Москве (44–31%).

6. На преподавателей юридических кафедр вузов: на Урале, в Северном территориально-экономическом районе и в Восточной Сибири (44–40%).

7. На прокуроров: в Восточной Сибири и в Москве (27–24%).

8. На ученых-юристов: в Калининградской области, в Северном районе и в Поволжье (25–19%).

7. Этика правовых институтов

На фоне коррумпированности бюрократии вопрос об этическом облике правовых институтов не праздный. Как считают эксперты, в России сегодня коррумпированы: работники право-

охранительных органов – на 55%, коллегия адвокатов, суды, нотариусы, преподаватели юридических факультетов вузов – в среднем на 40%, прокуратура – на 35%, юрисконсульты – на 30%. Подобные субъективные оценки не носят абсолютного характера, они отображают лишь тенденцию, тем не менее, свидетельствуют о двух фактах: коррупция имеет место во всех правовых институтах; наиболее высока она в тех из них, где работа ведется с массами населения.

Для этих же групп юристов, по мнению экспертов, коррумпированность была характерна и в советский период: среди работников правоохранительных органов были коррумпированы в среднем 35%, адвокатов – 30%, прокуроров, судей, преподавателей юридических кафедр вузов – 25%, нотариусов и юрисконсультов – 15%. Речь фактически идет о самооценках. Если обобщить приведенные данные, то получится, что в советский период правовые органы были коррумпированы в среднем на 25%, а в настоящее время – на 40%.

Судя по приведенным на рис. 1 самооценкам, наибольшей является коррумпированность среди адвокатов, сотрудников МВД и преподавателей юридических факультетов. Уровень оценки экспертами коррумпированности своих коллег, работающих в «смежных» отраслях права, намного выше – до 65%.

Рисунок 1

Самооценка работниками коррумпированности коллег по своей профессии в советский период и сейчас, (какая доля коррумпирована), %

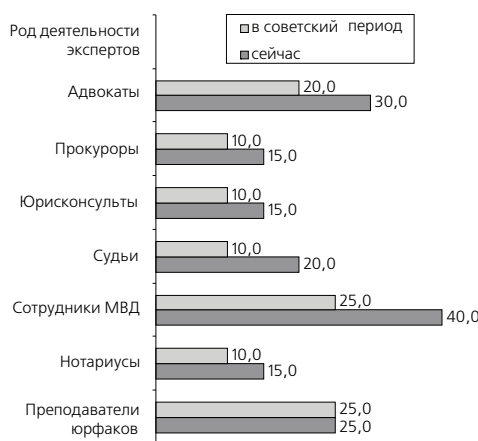


Таблица 1

Оценка экспертами коррупционности правовых органов в разных регионах России,
(какая доля коррупционана), %

	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Правовые институты и специалисты	42,0	29,0	25,0	14,0	28,0	24,0	42,0	9,0	24,0	15,0	50,0	43,0	17,0	8,0
Коллегия адвокатов	22,0	20,0	14,0	25,0	29,0	31,0	35,0	16,0	33,0	35,0	30,0	21,0	15,0	5,0
Прокуратура	25,0	16,0	9,0	14,0	14,0	11,0	19,0	3,0	25,0	5,0	27,0	10,0	13,0	4,0
Юрисконсульты	23,0	26,0	10,0	27,0	29,0	32,0	37,0	26,0	29,0	28,0	40,0	19,0	14,0	7,0
Коллегия судей	47,0	34,0	17,0	31,0	36,0	31,0	40,0	19,0	43,0	28,0	59,0	28,0	21,0	9,0
Сотрудники МВД	17,0	16,0	7,0	18,0	48,0	15,0	18,0	20,0	16,0	14,0	30,0	17,0	13,0	5,0
Нотариат	29,0	23,0	33,0	20,0	17,0	20,0	32,0	20,0	39,0	8,0	25,0	29,0	22,0	5,0
Представители юридических факультетов вузов														

Приведем оценки коррумпированности правовых органов в настоящее время, высказанные экспертами в регионах России (см. табл. 1).

Ниже всего оценивают эксперты коррумпированность правовых органов на Дальнем Востоке, выше всего – в Москве, в Центральном районе, в Поволжье и на Урале.

8. Правовое просвещение населения

Правовое просвещение населения – важнейшая социальная задача в России, находящейся на стадии перехода от псевдоправовой авторитарной к правовой демократической модели государственности. Согласно оценкам экспертов, состояние правосознания населения России и правовой культуры предпринимателей находится в плачевном состоянии (см. табл. 1).

Судя по данным табл. 1, правовая культура населения России вообще “никуда не годится”.

Эксперты считают, что соблюдение законодательства представителями органов центральной государственной власти, государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления можно оценить в среднем не более, чем на 2,8 балла. Чего же тогда ожидать от населения?

Оценка экспертами правовой культуры населения и юридических лиц низка в абсолютном большинстве регионов России (см. рис. 1). Это же относится к соблюдению законодательства и населением, и предприятиями, и аппаратом органов власти (см. табл. 2).

Таблица 1

Оценка экспертами различных аспектов правовой культуры населения и предпринимателей (в баллах, по пятибалльной шкале)

	Правовая культура		
	Населения	Частных предприятий	Государственных предприятий
Знание законодательства	1,8	2,5	2,8
Умение отстаивать свои права	1,9	2,9	3,0
Степень соблюдения законодательства	2,5	2,2	2,9

Таблица 2

Оценка экспертами в разных регионах России степени соблюдения законодательства населением, юридическими лицами и органами власти (в баллах, по пятибалльной шкале)

	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Субъекты права, призванные соблюдать законодательство														
1. Граждане России	2,3	2,4	2,7	3,1	2,4	2,4	2,3	2,4	2,5	2,7	2,7	2,5	2,4	2,3
2. Предприятия частного сектора	2,2	2,0	2,2	2,6	1,8	2,1	1,9	2,6	2,2	2,9	2,0	2,1	1,9	1,8
3. Предприятия государственного сектора	2,8	2,8	2,6	3,3	3,1	2,8	2,7	2,9	3,1	3,3	2,8	2,8	2,7	2,8
4. Органы центральной государственной власти	3,0	2,9	2,6	2,8	2,8	2,9	2,7	3,8	2,6	2,6	2,5	2,7	2,4	2,4
5. Органы государственной власти субъектов РФ	2,8	2,8	2,6	3,1	2,8	2,9	2,7	3,9	2,8	2,6	2,6	2,9	2,5	2,5
6. Органы местного самоуправления	2,7	2,7	2,9	3,0	2,8	2,8	2,7	3,9	2,5	2,7	2,4	2,9	2,2	2,4

Рисунок 1

Оценка экспертами разных регионов степени знания законодательства, (в баллах, по пятибалльной шкале)



Как следует из табл. 2, эксперты поставили сплошные «двойки» при оценке умения населения и предпринимателей соблюдать нормы права.

Проблемы, по мнению экспертов, имеют место не только в связи с низкой правовой культурой, но и в связи с невысоким доверием граждан правовым органам, особенно работникам правоохранительных органов, прокуратуры и судьям (см. табл. 3).

Если вербальные оценки перевести в числовые по пятибалльной шкале, то окажется, что эксперты оценивают доверие населения государственному нотариату на 3,9 балла, юрисконсультам, адвокатам и частному нотариату – на 3,4 балла, судами работникам прокуратуры – на 3,0 балла, сотрудникам МВД – на 2,5 балла.

Это доверие в советский период, согласно мнению экспертов, было выше (см. табл. 4).

В баллах оно оценивается следующим образом: прокурорам – на 4,1 балла, судам – на 4,0 балла, адвокатам – на 3,8 балла,

Таблица 3

Оценка экспертами доверия населения основным правовым институтам в настоящее время, %

	Доверие высокое	Доверие есть, но невысокое	Нет доверия	Затруднились ответить	Итого
Юристам	17,4	60,5	5,1	17,0	100
Судам	9,1	64,9	20,7	5,3	100
Адвокату	20,7	65,9	5,8	7,6	100
Работникам прокуратуры	13,0	54,3	22,5	10,2	100
Работникам правоохранительных органов	0,7	43,8	46,4	9,1	100
Государственным нотариусам	44,2	42,0	3,6	10,2	100
Частным нотариусам	23,2	54,3	10,1	12,4	100

юристам – на 3,7 балла, сотрудникам нотариата – на 3,5 балла.

Следующая проблема, затрудняющая повышение правовой культуры населения России, состоит в недоступности пониманию на уровне быденного сознания текстов ряда законов (см. рис. 3).

Большую лепту в правовое воспитание населения могут внести средства массовой информации. Как отмечают эксперты,

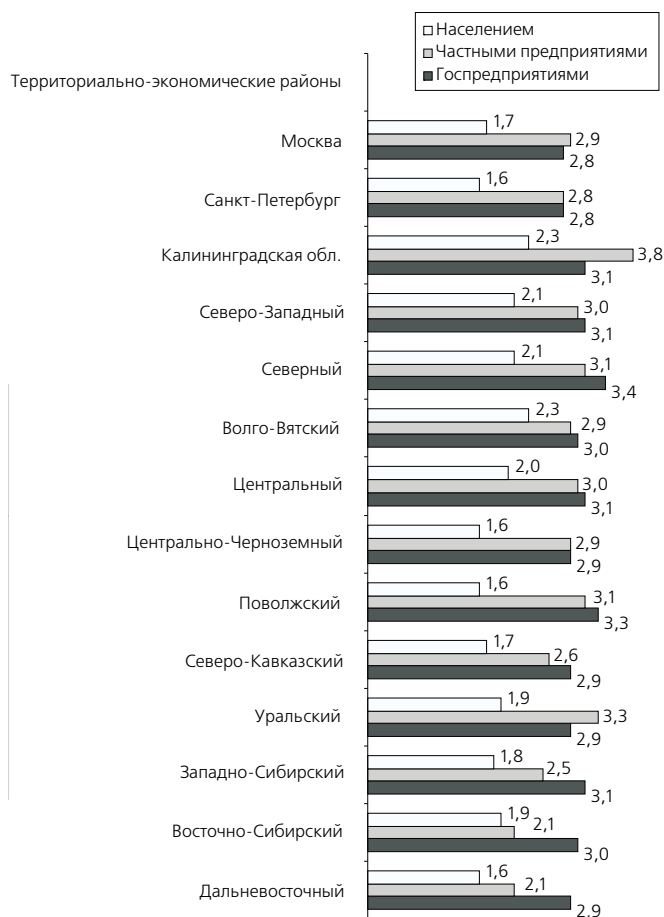
Таблица 4

Оценка экспертами доверия населения основным правовым институтам в советский период, %

	Доверие высокое	Доверие имелось, но не высокое	Не было доверия	Затруднились ответить	Итого
Юристам	30,8	45,7	3,3	20,2	100
Судам	48,9	35,1	5,1	10,9	100
Адвокату	35,9	44,6	5,1	14,4	100
Работникам прокуратуры	51,1	30,4	6,5	12,0	100
Работникам правоохранительных органов	27,5	48,9	10,9	12,7	100

Рисунок 2

Оценка экспертами в разных регионах умения населения и юридических лиц отстаивать свои права (в баллах, по пятибалльной шкале)



правовая информация в СМИ в настоящее время передается (публикуется), но редко.

Правовая информация для населения в основном публикуется в центральной прессе, местной прессе и передается по центральному, реже – по местному телевидению.

Что касается корректности правовых материалов, публикуемых (передаваемых) в СМИ, то особых нареканий по их поводу у

Рисунок 3

Мнение экспертов о том, насколько доступны населению тексты законов, непосредственно его касающихся, %

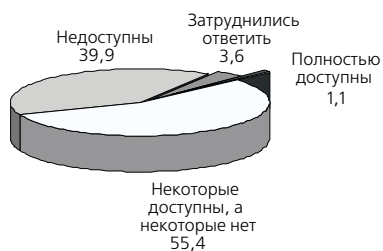


Таблица 5

Мнение экспертов о том, как часто публикуются (передаются) в средствах массовой информации материалы на правовую тему, %

	Часто	Редко	Вообще отсутствуют	Затруднились ответить	Итого
В передачах центрального ТВ	33,3	57,2	2,2	7,3	100
В передачах местного ТВ	23,2	62,3	6,5	8,0	100
В передачах центральных радиостанций	14,1	53,3	5,1	27,5	100
В передачах местных радиостанций	9,4	48,9	14,5	27,2	100
В центральной прессе	62,3	31,5	0,4	5,8	100
В местной прессе	41,3	49,3	1,1	8,3	100

Таблица 6

Оценка экспертами корректности (уровня профессиональности) правовых материалов, публикуемых в прессе, или передаваемых по телевидению, радио, %

	В целом корректно	Редко	Вообще отсутствуют	Затруднились ответить	Итого
В передачах центрального ТВ	34,1	51,1	6,2	8,6	100
В передачах местного ТВ	28,3	50,4	8,7	12,6	100
В передачах центральных радиостанций	19,2	44,6	3,6	32,6	100
В передачах местных радиостанций	16,3	41,3	5,4	27,0	100
В центральной прессе	32,6	55,4	5,4	6,6	100
В местной прессе	17,8	64,1	6,9	11,2	100

Таблица 7

**Оценка экспертами состояния правового просвещения в разных регионах России
(в баллах, по пятибалльной шкале)**

Субъекты правового воспитания	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западные	Северные	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
1. В общеобразовательных школах	1,6	1,6	1,6	1,9	1,9	1,6	1,7	1,0	2,0	2,0	1,5	1,7	1,6	1,8
2. В лицеях и колледжах	1,6	1,6	1,6	1,8	2,1	1,8	1,8	1,0	1,8	2,0	1,7	1,8	1,7	2,0
3. В высших учебных заведениях	2,4	2,4	2,1	2,7	2,9	2,7	2,4	2,1	2,9	2,9	2,4	2,4	2,9	2,9
4. Населения в целом	1,9	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,7	2,2	1,9	2,1	1,8	1,6	1,5	1,9

экспертов нет, однако оформление этих материалов не лишено изъянов (см. табл. 6).

Судя по приведенным данным, СМИ принимают довольно активное участие в правовом просвещении населения. Однако этого недостаточно. Ряд важнейших учреждений, призванных внести свою серьезную лепту в дело правового просвещения разных групп населения, к сожалению, сегодня не справляются с такой функцией. Так, эффективность правового воспитания в общеобразовательных школах эксперты оценили на 1,7 балла, в профессиональных училищах и техникумах (лицеях, колледжах) – на 1,7 балла, в высших учебных заведениях – на 2,6 балла, а в целом правовое просвещение населения – на 1,8 балла. Эти оценки низкие во всех регионах России (см. табл. 7).

9. Реализация регулятивных функций права в условиях России

Правовая реформа, призванная обеспечить переход к рыночной экономике, неразрывно связана с легитимизацией роли закона именно в качестве организующего принципа общественной жизни, а не инструмента политической власти. В свою очередь, эта задача не может быть решена командными методами – напротив, следует продемонстрировать ценность закона в деле организации экономической и социальной жизни общества и защиты частных лиц и предпринимателей от административного произвола органов исполнительной власти. В этих условиях одного лишь принятия новых законодательных актов, адаптированных к потребностям рыночной экономики, недостаточно – необходима эффективная пропаганда таких законов, их соблюдение, а также соответствующие меры по их обеспечению и выполнению со стороны властей.

Регулятивные функции права в цивилизованном обществе распространяются на межличностные, межинституциональные и лично-институциональные отношения. Вне права эти отношения могут регулироваться традициями, общественным мнением, моралью и опирающимися на традиции и мораль идеологическими канонами или сводами правил (например, шариата). Однако динамизм и отсутствие консервативных этических принципов, свойственные современным экономическим отно-

шениям, требуют более гибкой регулирующей системы, поддающейся коррекции и развитию в опоре на социальные институты и с учетом интересов всех слоев общества. Такой регулятой может быть только система права.

Роль права как основного фактора регулирования экономических и общественных отношений эксперты оценивают по-разному. Приведем мнение экспертов о характере реализации регулятивных функций права в России.

1. В хозяйственной деятельности предприятий и организаций (%):

- 22,8 – Сочетаются правовое и неформальное регулирование.
- 18,8 – Присутствуют в основном административные методы регулирования.
- 14,1 – Сочетаются административное и неформальное регулирование.
- 13,8 – Сочетаются правовое и административное регулирование.
- 9,8 – Регулирование носит неформальный, порой криминальный характер.
- 8,0 – Имеет место полный хаос.
- 1,1 – Имеет место полное правовое регулирование.
- 11,6 – Затруднились ответить.

Как следует из приведенных данных, современная система регулирования деятельности российских предприятий отличается некоторой эклектичностью, воплощающей в себе: 1) унаследованные от социализма административные методы; заимствованные от теневой экономики неформальные, порой криминальные отношения; 2) в какой-то степени правовые отношения. Причем последние нельзя назвать доминирующими. Речь идет, если судить по оценкам экспертов, о полукриминальном администрировании в экономике.

2. В повседневной жизни граждан (%):

- 37,3 – Жизнь гражданского общества лишена правового поля, похожа на анархию.
- 35,1 – Сочетаются правовое и авторитарное регулирование.
- 16,7 – Присутствует в основном авторитарное регулирование со стороны органов власти.
- 0,7 – Имеет место полное правовое регулирование.
- 10,1 – Затруднились ответить.

Таким образом, для гражданской жизни общества характерны преимущественно «беззаконие», порой сочетающееся с авторитарностью и элементами права. Эксперты характеризуют такое состояние как *социальную анархию*.

3. В сфере деятельности аппарата органов государственной власти (%):

- 58,0 – Сочетаются как правовые, так и бюрократические правила.
- 23,9 – Доминирует следование субъективным правилам бюрократии.
- 6,5 – Никаких общепринятых правил нет.
- 1,1 – Имеет место полное правовое регулирование.
- 10,5 – Затруднились ответить.

В деятельности государственных институтов, по мнению экспертов, господствуют в основном методы бюрократического управления, иногда сочетающиеся с элементами права.

4. В сфере деятельности органов местного самоуправления (%):

- 59,1 – Сочетаются как правовые, так и бюрократические правила.
- 17,8 – Доминирует следование субъективным правилам бюрократии.
- 8,0 – Никаких общепринятых правил нет.
- 1,1 – Имеет место полное правовое регулирование.
- 14,1 – Затруднились ответить.

В деятельности органов местного самоуправления доминируют те же правила, что и в целом в деятельности органов государственного управления. Это означает, что зародившиеся демократические органы самоуправления ещё не смогли приобрести своего правового лица, либо затрудняются реализовать на практике права, предоставленные им конституцией. Пока же органы местного самоуправления копируют стиль деятельности центральных органов государственной власти, являя собой подобие директивного органа.

Итоги экспертизы правовой реформы в России выявили ряд противоречий, которые в рамках “нормы” вряд ли способны породить серьезное беспокойство. Наличие противоречий – это естественный стимул развития. Они присущи всем прогрессирующим социальным институтам, но только до тех пор, пока не перерастают в конфликт. Опасность такого конфликта имеет место в правовой системе России, реформирование которой идет неоправданно медленно. Назревшая необходимость, актуальность и направленность реформирования структуры и характера деятельности правовых институтов России не вызывают сомнения ни у одной категории экспертов, различия во мнениях имеют место лишь в вопросе о масштабах и темпах реформирования. Проблема заключается в наличии ряда глубоких противоречий, дестабилизирующих правовое поле страны и генериру-

ющих конфликт между институтами права и населением. Это противоречие есть следствие несовершенства, консерватизма законодательной базы, механизма судопроизводства и контроля над исполнением судебных решений.

Отрицательную роль в реализации принципов права играют также унаследованные от прошлого корпоративная замкнутость правовых институтов, авторитарное давление (по советской традиции) на них аппаратов региональных органов власти, отсутствие у населения традиций правового регулирования межличностных и институциональных споров. Последнее связано с невысокой правовой культурой населения, не востребованной в условиях авторитарного государства советского периода, а посему и не сформированной на должном уровне. Ожидать этого на «сей момент» и не следовало, раз само общество находится только на стадии формирования правового государства.

Глубоким является противоречие и внутри кадрового состава правовых институтов. Об этом свидетельствует раскол общественного мнения юристов по целому ряду проблем как в аспекте целесообразности или нецелесообразности изменения того или иного законодательства, так и в аспекте реформирования структуры правовых институтов и механизма судопроизводства.

Спектр противоречий российской правовой системы расширился за счет приобретения субъектами Российской Федерации реальных законодательных прав. Несоответствие законов ряда субъектов федеральным законам создает неудобства не только правовым институтам в реализации их профессиональных функций, но и населению в защите своих гражданских прав. Ситуацию усугубляет незавершенность федерального строительства государства.

Оставляет желать лучшего практика правового просвещения населения и подготовки юридических кадров в российских вузах. Речь идет о недостатке правовой просветительской литературы для населения, в частности, для молодежи, написанной на общедоступном языке, популярно; о слабой роли средств массовой информации в правовом просвещении населения (в материалах СМИ превалирует событийная информация из области криминалистики и значительно реже – разъясняющая права граждан), а также о лавинообразном росте за последние десять лет юридических факультетов вузов при отсутствии квалифицированных кадров, современных учебников, условий прохожде-

ния студентами профессиональной практики в юридических учреждениях.

Имидж правовых институтов отягощает коррупция, свойственная части сотрудников, особенно в правоохранительных органах. Эта болезнь отчасти унаследована от социалистического прошлого, однако масштабы ее за последние десять лет значительно расширились.

Современная правовая система требует мобильности, которая затруднена из-за отсутствия соответствующей информационной базы, по возможности кодифицированной. Разработкой таких баз занимается ряд фирм, однако не все правовые институты, особенно в регионах, а также не все юристы, обладают необходимыми финансовыми ресурсами для приобретения компьютерной техники, без которой немислимо хранение и расширение современной базы правовой информации.

Перечисленные противоречия в правовой системе России никак нельзя отнести к «естественным», для решения которых достаточно небольшие коррекции в законодательной базе, судопроизводстве, просвещении населения и подготовке кадров. Речь должна идти о широкой и глубокой правовой реформе институционального характера. Это неизбежно в условиях, когда основной гарант стабильности права и правовых отношений – государство – подвергается коренному структурному, идеологическому, экономическому, институциональному и этическому реформированию.

ГЛАВА ПЯТАЯ ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ¹

1. Становление общественных правозащитных организаций

Демократизация общественных отношений, происходящая в России в последнее десятилетие, ознаменована как совершенствованием деятельности ранее существовавших, так и зарождением новых социальных институтов. Этот масштабный процесс, вызванный к жизни кардинальными рыночными изменениями в сфере производственных отношений, не всегда приводит к ожидаемым результатам. Сказанное в первую очередь справедливо применительно к реформированию такой структурно и функционально сложной системы, как институт права и правовых отношений. Сложность его реформирования заключается в том, что даже самые благоприятные изменения в этой сфере могут оказаться безрезультатными при доминировании в обществе псевдоправового идеологизированного массового сознания. Только сочетание высокоразвитой правовой культуры населения со структурно обновленными правовыми институтами может стать залогом построения правового государства.

В конце 80-х – начале 90-х годов на смену находившимся под директивной опекой государственным структурам, преимущественно политизированным общественным организациям, пришли добровольные объединения граждан, являющие собой бескорыстную ассоциацию активных, руководствующихся принципами гуманизма и справедливости людей. Это некоммерческие, негосударственные общественные инициативные организации (в дальнейшем НКО), призванные осуществлять правовую защиту и правовое просвещение широких слоев населения.

¹ Глава подготовлена в соавторстве с Абросимовой Е.А. Материал главы основан на результатах всероссийского опроса руководителей 698 НКО, осуществленного в форме экспертного интервью Центром социального прогнозирования в 1999 г., а также контент-анализа данных об НКО в справочниках, выпущенных в 1998-2001 гг.

В целях сопоставимости результатов экспертного опроса, проведенного в разных субъектах Российской Федерации, данные исследования объединены по одиннадцати территориально-экономическим районам, а также по Москве и Санкт-Петербургу.

Историческую роль НКО в становлении правового государства трудно переоценить. Они стимулируют этот процесс “снизу”, привнося в общественные отношения новые элементы самоуправления, делая акцент на приоритете правовых ценностей, формируя в гражданах уверенность в паритетности их статуса в отношении государства и социальных институтов. Это трудная, но важная трансформация идеологизированного массового сознания в правовое.

НКО призваны:

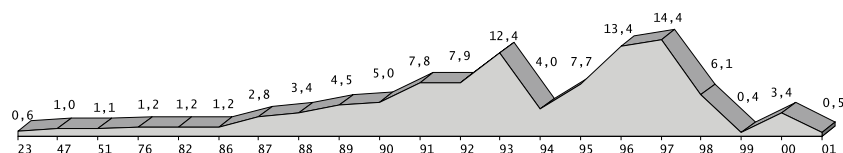
- коренным образом изменить сознание граждан, переориентировав его от признания приоритета ценностей власти (силы) на приоритет ценностей равенства перед законом;
- стимулировать отказ государственных органов от директивных методов управления, совершенствование законотворчества и разделение функций властных и правовых институтов;
- способствовать отказу организаций и граждан от неформальных, противоречащих правовым нормам методов разрешения споров и обращению к помощи суда;
- формировать приоритет правовых ценностей во взаимоотношениях между гражданами, что исключительно важно в настоящее время, когда в России развивается частная собственность и увеличивается количество имущественных споров;
- способствовать зарождению взаимной правовой ответственности граждан за сохранение среды обитания, тесно переплетая правовое просвещение с формированием экологической культуры населения.

Создавая благоприятную правовую среду в государстве, НКО формируют у граждан чувства социальной защищенности, гражданской ответственности, уверенности в завтрашнем дне.

Некоммерческие, негосударственные организации, осуществляющие работу с населением на общественных началах, – явление для России новое. Вместе с тем некоторые НКО ведут отчет своей деятельности с 1920-х–1950-х годов. Речь идет о созданных в 1922–1924 годах региональных коллегиях адвокатов; в 1947г. – региональных организациях общества «Знание» (которые занимались, в том числе, правовым просвещением населения и изданием правовой литературы); в 1951г. – обществе глухонемых и обществе слепых, осуществляющих правовую защиту соответствующих групп населения; в 1976г. – Уральской независимой библиотеке, занимающейся сбором пра-

Рисунок 1

Распределение доли общественных правозащитных организаций Российской Федерации (ранее – СССР) по годам учреждения, %



вовой информации и правовым просвещением граждан, а также об образованных в этом же году правозащитных организациях (по соблюдению, например, Хельсинских соглашений). Все они претендуют на роль организаций, имеющих общественный, некоммерческий, негосударственный статус и ведущих правозащитную деятельность. Признать за ними это право – объективная необходимость не только потому, что за прошедшие 10 лет они согласовали свою деятельность с требованиями независимости общественной организации от государственных органов, но и потому, что они обладают квалифицированными кадрами, большим опытом работы с массами, сетью филиалов в регионах, материально-технической базой.

Сложилось так, что в настоящее время численно преобладают организации, имеющие небольшие технический потенциал и людские ресурсы, но являющиеся мобильными и, что главное, ориентированными в своей работе на удовлетворение наиболее актуальных запросов российской общественности. Они составляют 86,6% из числа действующих в России некоммерческих общественных правозащитных организаций, созданных в период с 1989 по 1998 гг. Поэтому движение упомянутых организаций правомерно назвать молодым – средний стаж их деятельности составляет 7,5 лет.

Массовое образование НКО в ответ на возросшую потребность населения России в правовой защите в условиях экономического и общественно-политического кризиса происходило в течение двух периодов: в 1991–1993 гг., когда было создано 28,1%, и в 1995–1998 гг., когда возникло 41,6% ныне действующих НКО. Первый период ознаменован экономическим кризисом, вызванным распадом СССР и началом коренной реформы производственных отношений, второй – началом распада финансовых пирамид и глубокого финансового кризиса в стране. В эти периоды

потребность населения в правовой защите обозначилась с особой остротой.

В настоящее время подавляющее число общественных правозащитных организаций расположено в европейской части России (см. рис. 2), в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах – всего 26,3%.

Рисунок 2

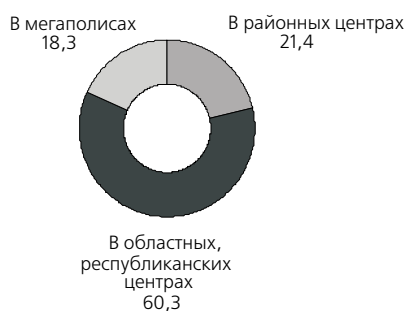
Доля негосударственных, некоммерческих общественных инициативных и ресурсных организаций в мегаполисах и федеральных округах, %



Основная масса НКО сосредоточена в областных центрах. Велика их доля и в районных городах (см. рис. 3).

Рисунок 3

Распределение общественных правозащитных организаций по типам поселений, %



Среди инициативных общественных организаций наиболее многочисленны НКО, осуществляющие непосредственно правозащитные функции, а также реализующие многоплановые правовые инициативы. Это естественно в обществе, перенасыщенном социальными конфликтами. По оценкам экспертов, в России сегодня насчитывается более 2500 самостоятельных некоммерческих общественных организаций, многие из которых обладают отделениями, филиалами. Они занимаются правовой защитой и правовым просвещением различных групп населения, либо реализуют иные правовые программы (инициативы).

Создание инициативных некоммерческих правовых общественных организаций в 90-е годы происходило чаще всего стихийно. Они возникали независимо друг от друга как в Москве и Санкт-Петербурге, так и в областных и районных городах. Основная масса (72%) НКО образована по инициативе отдельных граждан или группы лиц (самостоятельно или совместно с какой-либо организацией), а 28% учреждены общественными организациями (ассоциациями, комитетами, обществами, объединениями, движениями).

В инициировании создания НКО гражданами либо организациями доминировали четыре мотива:

- необходимость усиления правовой защиты разных социальных групп;
- необходимость усиления правовой защиты профессиональных интересов трудящихся и расширения помощи в разрешении трудовых споров, конфликтов;
- необходимость оказания правовой помощи тем, кто по материальным и социальным причинам не в состоянии получить её на коммерческих условиях;
- необходимость активизации и расширения правового воспитания населения.

Перечисленные мотивы можно объединить в следующие понятия: а) защита общегражданских прав, б) защита права на труд, в) правовая благотворительность, г) правовое просвещение.

Становление НКО было вызвано также необходимостью: защиты конституционных прав граждан; защиты политических прав граждан, культурного и конфессионального суверенитета этнических меньшинств; правовой помощи беженцам и вынужденным переселенцам; содействия гуманизации социальных институтов, чья деятельность затрагивает интересы социально

слабо защищенных групп населения (учреждения психиатрии, детские исправительные колонии, места временного лишения свободы, дома престарелых).

Большинство НКО, созданных до 1987 г., преследовало в основном две цели: политико-правовую защиту граждан (в частности диссидентов) и организацию служб по оказанию бесплатных юридических услуг для социально незащищенных граждан. Начиная с 1987 г., по мере увеличения безработицы, в спектре мотивов создания НКО появляется и такой, как правовая помощь в разрешении трудовых споров и конфликтов.

Несмотря на превалирование правозащитной функции как одного из основных мотивационных факторов создания НКО, в ходе их реального функционирования этот мотив переместился с первого на третье место, причем в форме разработки правозащитных программ. На первое место выдвинулась задача правового просвещения населения; на второе – юридические (бесплатные) услуги социально незащищенным слоям; на четвертое – правовая помощь пострадавшим во время чернобыльской аварии, а также во время войн в Афганистане и Чечне; на пятое – правовая помощь трудящимся для разрешения трудовых споров, конфликтов. Именно эти пять направлений планировались в качестве основных при создании абсолютного большинства российских НКО.

Уже на стадии становления правовому воспитанию граждан большое значение придавали в своей деятельности НКО Северо-Западного, Центрально-Черноземного, Уральского территориально-экономических районов, Восточной и Западной Сибири, Северного района. НКО Волго-Вятского района, Дальнего Востока и Северного Кавказа основное внимание уделяли правовой защите интересов многодетных семей, малоимущих, инвалидов, беженцев и вынужденных переселенцев. Последнее связано с тем, что после распада СССР и возникновения локальных очагов этнических конфликтов именно в эти регионы устремился основной поток беженцев и вынужденных переселенцев.

Правовое просвещение населения и правовая защита социально-незащищенных слоев свойственны для большинства НКО (91,9%) уже на стадии их создания.

Сегодня российские НКО представляют собой союз людей, сплоченных единой идеей правовой благотворительности, основанной на принципах бескорыстия и гуманности. Коллектив по-

стоянных работников здесь очень устойчивый. За весь период существования НКО ежегодная текучесть работников не превышает в среднем 6%. Это показатель исключительно высокой стабильности кадров общественных организаций, не связанных узлами административного принуждения.

Сказанное отнюдь не означает, что деятельность НКО осуществляется в идеальных условиях. От благих намерений до их реализации они порой проходят весьма трудный путь.

2. Региональные инициативы в сфере права: деятельность НКО, цели, задачи

Процесс становления НКО происходил по всей России одновременно, не всегда вписываясь в иерархическую систему, поскольку сопровождался всплеском социальных проблем во всех субъектах Российской Федерации. Будучи недирективными органами, НКО зарождались «в явочном» порядке, реагируя на ряд социальных проблем, актуальных для разных общественных и демографических групп населения того или иного региона страны. По мнению опрошенных руководителей, стимулом создания НКО послужило следующее:

Доля руководителей, мотивировавших создание НКО необходимостью (%):

- 31,2 – расширения правовой защиты разных социальных групп населения региона, города;
- 19,4 – оказания правовой помощи тем, кто не имеет средств для оплаты юридических услуг по коммерческим ценам;
- 14,1 – правового просвещения разных социальных групп населения;
- 12,1 – оказания правовой помощи трудящимся для разрешения трудовых споров и конфликтов;
- 5,9 – правовой защиты интересов участников боевых действий в Афганистане и Чечне, а также пострадавших во время ликвидации последствий аварии в Чернобыле;
- 4,7 – защиты конституционных и политических прав граждан;
- 4,1 – оказания правовой помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- 1,8 – защиты прав призывников;
- 1,6 – экологической защиты;
- 1,4 – защиты прав потребителей;
- 1,2 – защиты прав предпринимателей малого бизнеса и фермеров.

В основе создания ещё 3,1% НКО лежали иные мотивы (необходимость защиты отдельных групп населения, интересов находящихся в местах временного лишения свободы, казачества, тяжелобольных, обманутых вкладчиков и др.).

Приведенные декларированные мотивы созвучны проблемам, ставшим актуальными для российского общества 90-х годов. Именно в этот период со всей наглядностью проявили себя неадаптированность унаследованного от авторитарного государства законодательства к общественно-политической жизни открытого общества; слабая правовая информированность и, как следствие, правовая незащищенность широких слоев населения.

Стремление изменить ситуацию в направлении, способствующем созданию современного правового государства – очень весомый аргумент, подводящий прочную базу под массовую инициативу создания НКО.

Первый вывод, к которому можно прийти после сопоставления плановых (см. перечень до двойной линии в табл. 1) и реализуемых (см. перечень после двойной линии в табл. 1) видов инициативных программ – это полное оптимизма планирование и прагматические реалии, обусловленные финансовым и кадровым потенциалом НКО, а также запросами населения конкретного региона.

Схематический анализ мотивов создания НКО свидетельствует о доминировании в их планах действий на начальной стадии функционирования широкого набора целей. Это вызвано тем, что не менее трети НКО, независимо от года их создания, старались не ограничивать свою субъектную деятельность одной-двумя социальными группами населения. Такой подход вполне оправдан в рамках отдельного города или небольшого региона, где целевые группы, нуждающиеся в правовой защите, обычно немногочисленны и разноплановы.

Устойчивую мотивацию создания НКО для оказания бесплатных юридических услуг можно объяснить сложным имущественным положением населения страны.

Рост безработицы и порожденный ею массовый стресс старшего поколения, «воспитанного» в условиях гарантированной всеобщей занятости, объясняют актуальность такой мотивации создания НКО, как защита прав трудящихся во время трудовых конфликтов и споров, тем более, что расколотые по политическим признакам и находящиеся в стадии реформирования проф-

Таблица 1

Доминирующие мотивы создания НКО (до двойной линии) и реальное выполнение ими целевых программ по направлениям правовой деятельности (после двойной линии), в период с 1987г. по 1998г.

1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность	1. Бесплатная юридическая помощь населению	1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность
2. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	2. Бесплатная юридическая помощь населению	2. Правовое просвещение населения	2. Бесплатная юридическая помощь населению	2. Правовое просвещение населения	2. Правовое просвещение населения
3. Бесплатная юридическая помощь населению	3. Правовая помощь беженцам и вынужденным переселенцам	3. Содействие реформам "специфических" социальных институтов	3. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	3. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	3. Бесплатная юридическая помощь населению
4. Защита конституционных и политических прав населения	4. Защита конституционных и политических прав населения	4. Бесплатная юридическая помощь населению	4. Бесплатная юридическая помощь населению	4. Бесплатная юридическая помощь населению	4. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне
		5. Общая правозащитная деятельность		5. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	
1. Правовая защита населения в суде	1. Разработка правозащитных программ	1. Правовое просвещение населения	1. Разработка правозащитных программ	1. Правовое просвещение населения	1. Правовая защита населения в суде
2. Правовое просвещение населения	2. Правовое просвещение населения	2. Правовая защита населения в суде	2. Оказание правовой помощи воевавшим в Афганистане и Чечне	2. Оказание правовой помощи воевавшим в Афганистане и Чечне	2. Разработка правозащитных программ
3. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	3. Правовая защита населения в суде	3. Разработка правозащитных программ	3. Правовая защита населения в суде	3. Правовая помощь детям, молодежи	3. Правовая помощь детям, молодежи
4. Разработка правозащитных программ	4. Правовая помощь детям, молодеж	4. Оказание правовой помощи воевавшим в Афганистане и Чечне	4. Бесплатная юридическая помощь населению	4. Правовая защита населения в суде	4. Благотворительность

Окончание таблицы 1

1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность	1. Общая правозащитная деятельность	1. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов
2. Общая правозащитная деятельность	2. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	2. Правовое просвещение населения	2. Правовое просвещение населения	2. Правовое просвещение населения	2. Бесплатная юридическая помощь населению
3. Бесплатная юридическая помощь населению	3. Правовое просвещение населения	3. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	3. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	3. Бесплатная юридическая помощь населению	
	4. Защита прав призывников		4. Бесплатная юридическая помощь населению		
1. Правовая защита населения в суде	1. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	1. Правовое просвещение населения	1. Правовое просвещение населения	1. Правовое просвещение населения	1. Правовое просвещение населения
2. Разработка правозащитных программ	2. Благотворительность	2. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	2. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	2. Бесплатная юридическая помощь населению	2. Правовая защита населения в суде
3. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне	3. Разработка правозащитных программ	3. Разработка правозащитных программ	3. Разработка правозащитных программ	3. Разработка правозащитных программ	3. Правовая помощь воевавшим в Афганистане и Чечне
	4. Правовое просвещение населения	4. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	4. Правовая помощь трудящимся в решении трудовых конфликтов	4. Правовая защита населения в суде	4. Разработка правозащитных программ

союзы сегодня еще не в состоянии выполнить функцию защиты прав и интересов трудящихся.

Динамика мотивации, схематически изложенной в табл. 1, в целом не зависела от того, являлись ли инициаторы создания НКО группой граждан или организацией (юридическим лицом). Целевое предназначение НКО чаще всего диктовалось насущными социальными проблемами, актуализировавшимися в массовом сознании россиян на тот или иной период. Правомерно заключить, что целеполагание НКО на стадии их создания преимущественно было синхронным общественным запросам различных регионов страны. Другое дело, насколько реальные условия деятельности вновь созданных НКО способствовали реализации поставленных целей. Целевые программы НКО, составившие содержание их деятельности непосредственно после учреждения, были следующими:

Доля НКО, в чьих программах действий доминировали (%):

- 29,2 – правовое просвещение населения;
- 24,6 – правовая защита социально-незащищенных слоев населения (беженцев, вынужденных переселенцев, многодетных семей, инвалидов, бездомных, малоимущих и др.);
- 16,4 – разработка стратегических правозащитных программ;
- 14,0 – оказание правовой помощи воевавшим в Афганистане и Чечне;
- 8,8 – защита прав трудящихся при трудовых конфликтах и спорах;
- 7,0 – оказание бесплатных юридических услуг населению;
- 5,9 – защита прав женщин, матерей;
- 5,8 – благотворительная деятельность;
- 5,3 – защита прав детей, молодежи;
- 5,3 – защита конституционных и политических прав граждан;
- 4,1 – разработка законопроектов и инициирование принятия новых законов;
- 2,3 – правовая поддержка политических и общественных организаций;
- 1,8 – правовая поддержка предпринимателей малого бизнеса и фермеров;
- 1,8 – оказание помощи безработным в их трудоустройстве;
- 1,6 – защита прав потребителей;
- 1,4 – защита прав педагогов;
- 1,2 – экологическая защита региона, города;
- 3,0 – иные правовые инициативы (правовая помощь находящимся в местах временного лишения свободы, обманутым вкладчикам, тяжело больным, казачеству, мониторинг правовых проблем).

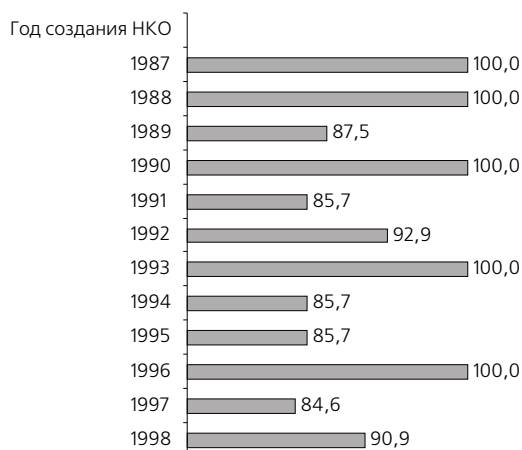
Из приведенного перечня следует, что, по крайней мере, половина НКО на стадии становления включила в свои программы

правовых инициатив не менее двух направлений деятельности.

Уже на начальной стадии реализации программ не менее четверти НКО были вынуждены в течение полугода, а то и года, привести первоначальные планы в соответствие с реальными возможностями и денежными средствами, имевшимися в распоряжении организации. В табл. 2 подобная ситуация просматривается в пункте «разработка правозащитных программ», позволившая большинству НКО правильно спланировать свою деятельность, в результате чего в последующем она практически не корректировалась. В итоге доля НКО, вынужденных корректировать свои первоначальные планы, в отдельные годы не превышала 15% от общей численности НКО, образованных в этом же году (см. рис. 1).

Рисунок 1

Доля НКО, созданных в разные годы, последующая деятельность которых по содержанию полностью совпала с первоначально планируемой, %



Мотивируя свое создание в первую очередь необходимостью защиты прав населения, в итоге в реальных планах, НКО отдали предпочтение правовому просвещению, а правовая защита широких слоев населения свелась к планированию правовой защиты социально-незащищенных слоев (многодетных, инвалидов, бездомных и др.), детей и подростков, а также участников Афганской и Чеченской войн.

Сохранив в своих планах и успешно реализуя бесплатное правовое консультирование населения, многие НКО дополнили его благотворительностью, по сути, не имевшей место в спектре мотивов на стадии создания организаций.

Издержки несовпадения планов и текущей деятельности имели место только у небольшой части тех НКО, которые были инициированы группой граждан. Последующая деятельность совпала с первоначально планировавшейся в среднем у 92,1% таких НКО, в то время как все НКО, созданные общественными организациями (юридическими лицами), в своей последующей деятельности полностью смогли реализовать программы, задуманные в первоначальных планах. Реализация этих планов не была сведена к разовой кампании, а перманентно распределялась на годы работы НКО. Абсолютное большинство НКО лишено формализма в подходе к реализации инициативных программ и всегда соотносит их с актуальными проблемами конкретного периода или региона. В результате содержание правовых инициатив, реализуемых НКО, более многообразное, чем первоначально запланированное. Рассмотрим подобное расширение инициативных программ на примере деятельности НКО в 1998 г. (см. табл. 2). Для этого выделим только те НКО, у которых в первоначальных планах в качестве основных фигурировали четыре, наиболее часто встречающихся вида правовой деятельности.

Судя по табл. 2, реальные формы деятельности НКО оказались более действенными и более массовыми, чем первоначально планировалось: это и издание правовой литературы, и организация конференций, и инициирование митингов, и разработка проектов новых законов, что вновь подтверждает отсутствие формальности в деятельности большинства российских НКО.

Перейдем к более подробной количественной характеристике деятельности НКО в регионах России.

Характер правовых инициатив НКО, наряду с реальными запросами разных социальных групп населения, обусловлен также особенностями того региона, где организация расположена. По состоянию на начало 1999г. примерно пятая часть (18,3%) правовых организаций сконцентрированы в мегаполисах – Москве и Санкт-Петербурге. В целом же в европейской части Российской Федерации находится 75,7% НКО, на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке – 26,3%. В национальных республи-

Таблица 2

**Характер реализации правовых инициатив
НКО в 1998г.**

Виды правовых инициатив, запланированных в качестве основных направлений деятельности НКО на стадии их создания				
Правовое просвещение населения	Правовая защита населения	Оказание правовой помощи воевавшим в Афганистане и Чечне	Оказание правовой помощи трудящимся при трудовых конфликтах и спорах	Оказание бесплатных юридических услуг населению
Виды правовых инициатив, реализованных НКО на стадии их деятельности				
1. Издание и распространение правовой литературы (23,3%)	1. Создание служб правового консультирования населения (20%)	1. Оказание общей правовой помощи населению (35,7%)	1. Оказание общей правовой помощи населению (35,7%)	1. Правозащитная деятельность в сфере экологии (40%)
2. Законодательная инициатива, разработка проектов законов (20%)	2. Проведение конференций, симпозиумов на правовую тему (20%)	2. Издание и распространение правовой литературы (21,7)	2. Издание и распространение правовой литературы (25%)	2. Оказание общей правовой помощи населению (20%)
3. Реализация программ по правовому просвещению населения (13,3%)	3. Издание и распространение правовой литературы (15%)	3. Правовое просвещение населения (7,1%)	3. Правовое просвещение населения (12,5%)	3. Издание и распространение правовой литературы (20%)
4. Создание служб правового консультирования населения (13,3%)	4. Законодательная инициатива, разработка проектов законов (15%)	4. Проведение конференций, симпозиумов на правовую тему (7,1%)	4. Проведение конференций, симпозиумов на правовую тему (12,5%)	4. Законодательная инициатива, разработка проектов законов (20%)
5. Оказание общей правовой помощи населению (13,3%)	5. Оказание общей правовой помощи населению (10%)	5. Проведение мониторингов правовой ситуации в регионе (7,1%)		
6. Проведение конференций, симпозиумов на правовую тему (13,3%)	6. Организация правозащитных акций, митингов (5%)			

ках РФ находятся 10,4% от общей численности НКО Российской Федерации. Основная масса (78,9%) НКО размещена в крупных городах: столице Российской Федерации, столицах национальных республик, областных и краевых центрах, а 21,4% – в районных центрах. Велика доля НКО в районных центрах в Северо-Кавказском, Поволжском, Северо-Западном и Дальневосточном районах, то есть в регионах с большим миграционным сальдо, в первую очередь по причине притока беженцев и вынужденных переселенцев.

География деятельности НКО ограничивается преимущественно территорией отдельного субъекта РФ или города, реже – региона (см. рис. 2).

География деятельности НКО в разных территориально-экономических районах России идентична. Исключение составляет Калининградская область, где работа практически всех НКО ограничена масштабами города Калининграда.

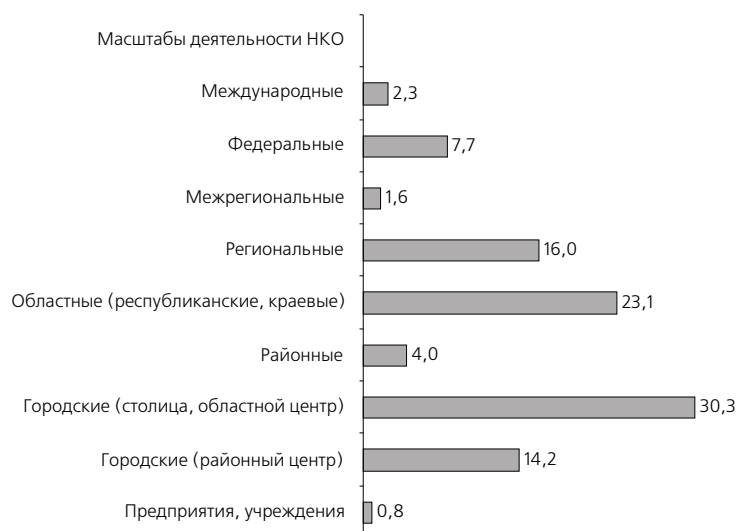
Реализация международных программ характерна прежде всего для НКО Москвы и Северного Кавказа; федерального масштаба – для Москвы, Санкт-Петербурга, Центрального, Северо-Западного, Центрально-Черноземного и Дальневосточного районов. В то же время большинство НКО Санкт-Петербурга, Москвы, Волго-Вятского, Центрально-Черноземного районов ограничивают свою деятельность городами, в которых они расположены. Велика доля НКО, работающих в масштабах не более чем районных центров на Северном Кавказе и в Поволжье.

Относительно слабое участие московских и Санкт-петербургских НКО в правовом просвещении населения объясняется интенсивной и насыщенной коммуникационной средой, характерной для мегаполисов, которая в основном замыкает на себя просветительские функции разного плана, в том числе и правового. Иное дело Калининградская область, Волго-Вятский, Центральный, Поволжский, Северо-Кавказский, Западно- и Восточно-Сибирский, Дальневосточный территориально-экономические районы, где коммуникационная среда не в состоянии охватить все социальные слои, среди которых НКО проводят просветительскую деятельность по вопросам права. Кроме самих НКО эту работу здесь делать некому. Пока же она в этих регионах не эффективна.

Масштабы защиты прав разных слоев населения в целом соответствуют их запросам, а посему представляют собой наиболее эффективную часть деятельности НКО. По содержанию эта фор-

Рисунок 2

Доля НКО, реализующих свои программы в тех или иных географических масштабах, %



ма деятельности в наибольшей степени соответствует целеполаганию создающихся НКО, в результате чего она принимает широкие масштабы уже на старте их общественной деятельности.

Не предусматриваемая в рамках стартового целеполагания благотворительность в последующем становится одной из важных форм деятельности НКО. Она наиболее характерна для НКО Волго-Вятского, Северо-Западного, Северо-Кавказского, Западно-Сибирского районов, а также Калининградской области и Санкт-Петербурга (см. карту 1). Актуальность этого вида деятельности для перечисленных регионов, по-видимому, объясняется тем, что именно здесь сконцентрированы многочисленные группы вынужденных переселенцев из республик Средней Азии, Закавказья, Прибалтики.

Подводя итог сказанному, вновь подчеркнем, что в настоящее время в центре внимания НКО находятся четыре направления правовой деятельности: общая правозащитная деятельность, благотворительность (в том числе бесплатная юридическая помощь), правовое просвещение населения, помощь в решении трудовых споров и помощь в трудоустройстве.

Для НКО большинства регионов характерно слабое участие в массовых правозащитных акциях (митингах, собраниях и др.). Относительно активно участвуют в таких акциях лишь НКО Центрального Черноземья, Восточной Сибири, Дальнего Востока и Центрального района. Общественные юридические приемные НКО активнее всего работают на Северном Кавказе, Урале и в Центральном Черноземье.

В деятельности НКО наблюдается своеобразная тенденция: наряду с декларируемой правозащитной деятельностью и правовым просвещением населения, в их работе во всё большем объеме представлена благотворительность, которая изначально не декларируется ни в качестве главной, ни в качестве вторичной цели.

В течение 1998г. лишь 59,5% НКО смогли участвовать в реализации программ правовой инициативы. Относительно низким было участие в таких программах НКО Калининградской области, Волго-Вятского, Северо-Кавказского, Восточно-Сибирского и Дальневосточного территориально-экономических районов (см. рис. 3).

Как следует из данных рис. 3, в 1998г. низкая активность была характерна для НКО Калининградской области, Волго-Вятского, Поволжского, Северо-Кавказского, Восточно-Сибирского, Дальневосточного регионов, высокая – для НКО Москвы, Северного, Центрально-Черноземного, Уральского, Западно-Сибирского регионов.

Среднее число программ, в реализации которых участвовали в 1998г. упомянутые 59,5% активных НКО – три. Четыре и более программ реализовали в 1998г. НКО Северо-Западного, Северо-Кавказского, Волго-Вятского районов и Москвы. Менее трех исполненных правовых программ пришлось на долю НКО Восточной Сибири, Поволжья и Центрального района.

По целям правовых инициатив, реализуемых НКО, приоритеты выстраиваются следующим образом: это, прежде всего, правовое консультирование, правовая защита населения, правовая помощь в суде, законодательная инициатива; на втором месте – правовое просвещение, правовой контроль деятельности организаций, содействие работе общественных юридических приемных; на третьем – организация правового обучения населения (преимущественно молодежи) и правовая экспертиза документов. Доля НКО, реализующих правовые инициативы именно в такой последовательности, следующая:

Рисунок 3

Доля НКО, участвовавших в 1998г. в реализации правовых программ,



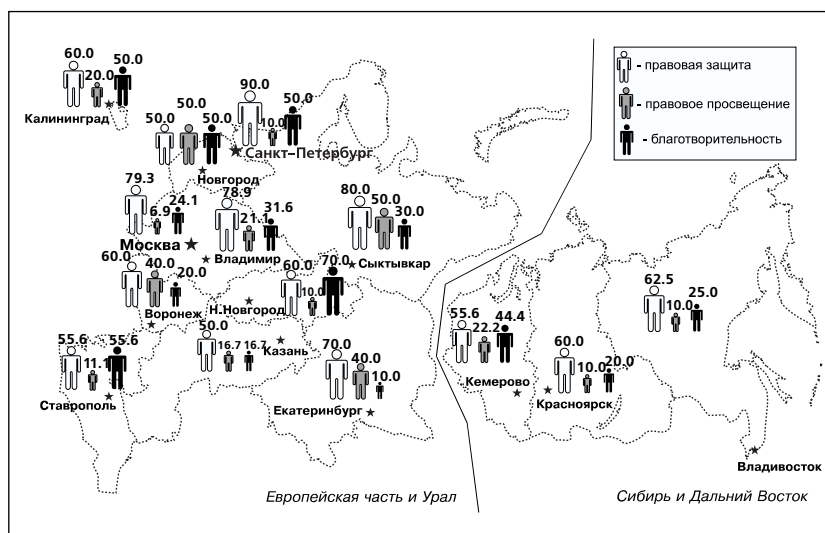
Доля НКО, реализующих правовые инициативы (%):

- 72,0 – правовое консультирование населения;
- 60,4 – защита прав и свобод граждан (в средствах массовой информации, на митингах, в различных учреждениях);
- 54,3 – законодательные инициативы (содействие в разработке, совершенствовании и принятии законодательных актов);
- 52,4 – правовая помощь населению в суде;
- 43,3 – правовое просвещение населения (чтение лекций, издание брошюр, листовок, организация выставок, концертов);
- 37,8 – правовой контроль (организация общественного контроля за деятельностью государственных и негосударственных организаций);
- 29,9 – организация работы юридических приемных (очных, телефонных);

- 19,5 – организация правового обучения (курсы, практические занятия, семинары);
- 12,2 – осуществление экспертизы законодательства;
- 6,1 – другие виды правовой деятельности: (публикация правовых материалов в СМИ, издание справочников по правовым вопросам, массовое консультирование по вопросам призыва в армию и др.).

Карта 1

Доля НКО, осуществляющих правовую защиту, правовое просвещение и благотворительность в разных регионах России, %



Попытка оценить опрошенными руководителями осуществленные в 1998г. НКО правовые инициативы чаще всего сводится к констатации самого факта реализации программы, но не ее эффективности. Нет указаний на массовость участия в правовых акциях тех или иных социальных групп, выполняемая программа не носит заверченный характер и часто является не более чем обоснованием начала реализации другой программы (получения гранта). Словом, правовая инициатива (программа), реализуемая НКО, не всегда завершается конкретным желаемым результатом, который поддавался бы точному измерению. Об этом свидетельствуют ответы опрошенных руководителей НКО на вопрос о том, какими были реальные итоги правовых инициатив, реализованных их организациями в 1998г.

Доля НКО, сумевших реализовать запланированные мероприятия (%):

- 71,8 – оказать консультационную правовую помощь населению;
- 62,3 – внести изменения в проект законов, предоставить законопроект на рассмотрение государственным органам;
- 53,8 – оказать помощь в трудоустройстве, в решении проблем инвалидов;
- 27,9 – повысить эффективность работы юридической приемной;
- 27,7 – внести правовые предложения в доклад органам власти;
- 22,4 – организовать обучение, способствовать повышению уровня правовых знаний населения;
- 19,7 – издать правовую литературу, разместить информацию в Интернете;
- 12,2 – выиграть процесс в суде;
- 11,6 – осуществить публикацию статей по правовой тематике в прессе либо передачу на радио, телевидении;
- 9,1 – получить грант для реализации правового проекта, подготовленного НКО;
- 7,5 – добиться компенсации вкладов обманутым вкладчикам;
- 6,9 – принять участие в подготовке доклада правовой комиссии (комитета) территориальных органов власти;
- 3,1 – актуализировать ту или иную правовую проблему в общественном мнении населения региона.

Сопоставив цели правовых инициатив и итоги их реализации, можно прийти к выводу, что среди НКО, планировавших достичь в 1998 г. определенных целей, не сумели этого сделать: в области правовой помощи гражданам в суде – 76,7%, в области общей правовой защиты граждан – 10,9%, в организации работы правовых приемных – 6,7% НКО. Низкий показатель эффективности правовой помощи в суде – это следствие небольшой доли выигранных судебных процессов. Остальные программы удалось выполнить полностью, а некоторые и «перевыполнить» (их реализацией занялись в итоге и такие НКО, которые эти виды деятельности первоначально не планировали). Например, НКО, субъектами деятельности для которых является молодежь, не отказывают в юридической консультации и иным категориям населения, многие НКО, не планируя предварительно, издали справочники по правовой тематике, провели массовые правозащитные акции и др.

Цели, заложенные в программы НКО на 1998 г., оказались реалистичными, то есть не завышенными, хотя в ряде случаев были и промахи. Случались они не потому, что НКО не соотнес-

ли свой общий потенциал с масштабами инициатив, а потому, что разразившийся финансово-экономический кризис лишил их средств для реализации ряда программ. Во многих регионах страны имелись программы, которые по этой же причине реализовать не удалось, хотя сами планы региональных НКО отличались масштабностью и разнообразием инициатив (см. табл. 3). Предварительно отметим, что имеется, по крайней мере, ещё одна причина неполной реализации планов НКО, речь о которой пойдет в следующем параграфе – это недостатки в квалификации кадров, что кстати, во многом также связано с отсутствием денег на оплату работы специалистов высокой квалификации.

Приведенные в табл. 3 данные свидетельствуют о наличии определенной специфики в целеполагании региональных НКО. Так, правозащитные функции декларируют менее трети НКО Северо-Западного и Восточно-Сибирского районов. Законодательные инициативы слабо представлены в планах НКО Центрально-Черноземного, Уральского и Дальневосточного районов. Для наглядного отображения структуры целевых установок ныне действующих региональных НКО построим схематическую таблицу, основанную на данных табл. 3. Речь идет о степени распространенности тех или иных правовых целеполаганий в деятельности НКО регионов. Правовые цели расположены в столбцах таблицы по мере убывания количества НКО, включающих в свои инициативные программы ту или иную цель. В соответствующих столбцах табл. 4 указаны только те цели, которые включены в планы не менее 40% НКО территориально-экономических районов и мегаполисов России.

Судя по ранжированным спискам в табл. 4, основные виды целеполаганий НКО – это юридическое консультирование населения, законодательные инициативы и общая правозащитная деятельность.

Один из аспектов предназначения НКО – характер целей, реализуемых в рамках правовых инициатив. Второй, более важный, – степень востребованности правовых усилий НКО разными социальными группами.

Приведенные сведения свидетельствуют скорее о тенденции в реализации правовых инициатив НКО. Частота реализации тех или иных форм правовых инициатив в значительной степени варьирует в рамках конкретного года, а сами формы изменя-

Доля НКО, реализующих основные цели правовых инициатив в
разных территориально-экономических районах России, %

Таблица 3

Цели правовых инициатив	ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западные	Северные	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Защита прав и свобод граждан (в средствах массовой информации, на митингах, в различных инстанциях)	55,2	80,0	66,7	30,0	62,5	55,6	63,2	70,1	50,0	70,0	80,0	70,3	28,6	63,6
Законодательные инициативы (содействие в разработке, совершенствовании и принятии различных законодательных актов)	72,4	70,0	55,6	40,1	75,0	44,4	47,4	31,2	66,7	42,2	30,4	80,0	71,4	18,2
Правовой контроль (организация общественного контроля за деятельностью государственных и негосударственных организаций)	48,3	50,0	22,2	10,0	75,0	21,2	52,6	20,5	8,3	50,0	32,1	40,0	42,9	36,4
Правовое консультирование населения	69,0	60,0	77,8	70,3	63,6	77,8	68,4	80,0	73,3	53,6	84,3	75,1	71,4	90,9
Правовая помощь населению в суде	51,7	72,0	66,7	20,0	25,0	44,4	68,4	52,2	41,7	51,9	75,0	40,0	28,6	81,8
Правовое просвещение населения (чтение лекций, издание брошюр, листовок и др.)	41,4	76,0	11,1	24,6	37,5	46,8	36,8	63,7	33,3	54,5	60,0	60,0	29,6	54,5
Правовое обучение населения (курсы, практические занятия, семинары)	24,1	20,0	13,5	40,0	12,5	0,0	15,8	40,0	8,3	20,0	0,0	30,3	42,9	9,1
Экспертиза законодательства	17,2	0,0	12,7	12,0	14,4	0,0	10,5	20,0	25,0	10,0	10,0	0,0	0,0	27,3
Юридические приемные (очные, телефонные)	24,1	0,0	24,8	72,1	26,2	11,3	37,3	23,5	33,3	43,2	57,5	30,0	0,0	45,5
Взаимодействие со СМИ, издание справочников по правовым вопросам	6,9	0,0	0,0	33,1	0,0	0,0	10,5	10,0	8,3	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0

Таблица 4

Приоритетные цели в инициативных программах НКО регионов России

Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный
1. Законодательные инициативы	1. Правозащитная деятельность	1. Правовое консультирование	1. Правовое консультирование	1. Законодательные инициативы	1. Правовое консультирование	1. Правовое консультирование
2. Правовое консультирование	2. Законодательные инициативы	2. Правозащитная деятельность	2. Организация работы правовых приемных	2. Правовой контроль за деятельностью организаций	2. Правозащитная деятельность	2. Правовая помощь в суде
3. Правозащитная деятельность	3. Правовая помощь в суде	3. Правовая помощь в суде	3. Законодательные инициативы	3. Правозащитная деятельность	3. Законодательные инициативы	3. Правозащитная деятельность
4. Правовая помощь в суде	4. Правовое просвещение	4. Законодательные инициативы	4. Организация правового обучения населения	4. Правовое консультирование	4. Правовая помощь в суде	4. Правовой контроль за деятельностью организаций
5. Правовой контроль за деятельностью организаций	5. Правовое консультирование				5. Правовое просвещение	5. Законодательные инициативы
6. Правовое просвещение	6. Правовой контроль за деятельностью организаций					

Окончание таблицы 4

Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
1. Правовое консультирование	1. Правовое консультирование	1. Правозащитная деятельность	1. Правозащитная деятельность	1. Законодательные инициативы	1. Законодательные инициативы	1. Правовое консультирование
2. Правозащитная деятельность	2. Законодательные инициативы	2. Правовой контроль за деятельностью организаций	2. Правовое консультирование	2. Правозащитная деятельность	2. Правовое консультирование	2. Правовая помощь в суде
3. Правовое просвещение	3. Правозащитная деятельность	3. Правовое консультирование	3. Правовая помощь в суде	3. Правовое консультирование	3. Правовой контроль за деятельностью организаций	3. Правозащитная деятельность
4. Правовая помощь в суде	4. Правовая помощь в суде	4. Правовая помощь в суде	4. Правовое просвещение	4. Правовое просвещение	4. Организация правового обучения для населения	4. Правовое просвещение
5. Организация правового обучения населения		5. Правовое просвещение	5. Организация работы правовых приемных	5. Правовой контроль за деятельностью организаций		5. Организация работы правовых приемных
		6. Организация работы правовых приемных		6. Правовая помощь в суде		

ются в зависимости от источников финансирования инициативных правовых программ. Это естественно в условиях отсутствия стабильных источников финансирования НКО.

Ситуация, при которой какую-либо правовую инициативу выполняли бы все НКО того или иного региона, не складывается по двум причинам. Во-первых, структура правовых инициатив региональных НКО диктуется запросами населения и, соответственно, актуальностью тех или иных правовых проблем. Во-вторых, масштабы деятельности НКО ограничены финансовыми ресурсами. Тем не менее доля НКО, реализующих до пяти-шести инициатив, довольно велика – примерно каждая вторая организация.

Региональные условия почти полностью предопределяют включенность НКО в решение правовых проблем. Например, правовую защиту разных социальных групп осуществляют в регионах от 30% (Северо-Западный и Восточно-Сибирский районы) до 80% НКО (Санкт-Петербург и Урал). Делать выводы о том, что в первом случае региональные НКО игнорируют общую правозащитную деятельность, неверно. Ведь может иметь место и иная ситуация: если в регионе масштабы нарушения прав граждан малы, то потребность в защите этих прав отсутствует. Хотя, конечно, нельзя исключать и возможность наличия пассивности либо непрофессиональности в работе ряда НКО.

Утверждать, что данные в табл. 4 – адекватные показатели эффективности реализации региональными НКО правовых инициатив, некорректно. Здесь отсутствует субъект, то есть потребитель продукции НКО. В данной работе мы можем судить о степени совпадения структуры потребности населения регионов в правовых услугах и содержания правовых инициатив, реализуемых НКО, лишь косвенно. Такое соотнесение осуществлено нами на основании оценок, высказанных руководителями в ходе исследования. 97,1% опрошенных руководителей считают, что население региона испытывает потребность в правовых программах, реализуемых НКО, причем, по мнению более 70% экспертов, такая потребность весьма высока.

Для оценки подобной потребности в регионах составим таблицу (см. табл. 5) с условными обозначениями (символами). Судя по таблице, на наличие потребности у населения регионов в правовых инициативах, реализуемых НКО, указали: “++” от

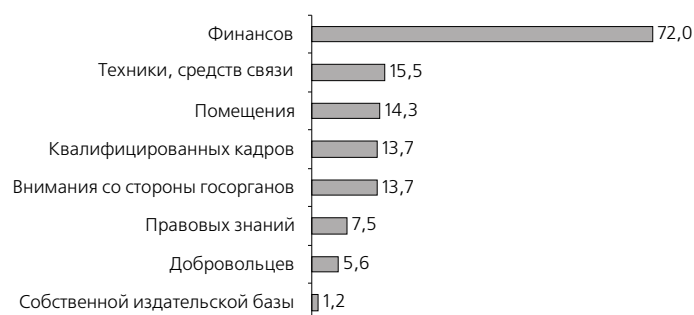
61% до 100%, “+” – от 31% до 60%, “-” – от 11% до 30%, “- -” – от 0% до 10% опрошенных руководителей НКО.

Согласно оценочным измерениям (см. табл. 5), спрос населения регионов на четыре основных вида правовой деятельности очень высок: правовую защиту, правовое консультирование, законодательные инициативы и защиту граждан в суде. Ещё на два: правовой контроль за деятельностью предприятий и правовое просвещение населения – в целом высок. Интерес населения к работе правовых приемных средний, а осуществляемой НКО экспертизой законодательства и правовым образованием населения вообще не интересуется.

Из проблем, затрудняющих сегодня деятельность НКО, руководители региональных организаций особую значимость придают нехватке финансов, техники и средств связи, трудностям с арендой помещения, недостаткам в квалификации кадров и недостаточному вниманию к НКО со стороны государственных органов власти (см. рис. 4).

Рисунок 4

Доля руководителей, указавших на то, чего не хватает НКО для повышения эффективности правовых инициатив, %



В выстроенной иерархии общих проблем, усложняющих работу НКО, нехватка финансов – вне конкуренции. Она подавляет все остальные проблемы, что вполне естественно – если нет денег, то реализация правозащитных, да и любых массовых, мероприятий затруднена.

Доминирование финансовой проблемы имеет место для всех НКО, независимо от профиля выполняемых ими инициативных программ, однако в области правового просвещения населения

Таблица 5

Оценка руководителями уровня потребности у разных субъектов в реализуемой НКО правовой деятельности, %

Характер правовых инициатив	Субъекты правовых инициатив НКО									
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины, матери-одиночки	Инвалиды войны и труда	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Ветераны подразделений особого риска	
Общая правозащитная деятельность	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Законодательные инициативы	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовой контроль за деятельностью организаций	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Юридическое консультирование	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовая помощь в суде	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовое просвещение населения	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовое обучение населения (курсы, семинары, лекции)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Экспертиза законодательства	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Окончание таблицы 5

Характер правовых инициатив	Субъекты правовых инициатив НКО									
	Военно-служашие и члены их семей	Бывшие воины "горячих точек" (Афганистан, Чечня)	Арестанты в местах заключения	Бывшие заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели малого бизнеса, фермеры	Потребители	
Характер правовых инициатив										
Общая правозащитная деятельность	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Законодательные инициативы	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовой контроль за деятельностью организаций	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Юридическое консультирование	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовая помощь в суде	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовое просвещение населения	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Правовое обучение населения (курсы, семинары, лекции)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Экспертиза законодательства	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

серьезно ощущается и кадровая проблема, а в работе общественных юридических консультаций – недостаток правовых знаний у работников.

Осуществление ряда программ осложняется в связи с недостатком квалифицированных кадров – специалистов с юридическим и экономическим образованием. Остроту этой проблемы иллюстрируют оценки, высказанные руководителями НКО.

Доля руководителей, указавших на нехватку у сотрудников НКО (%):

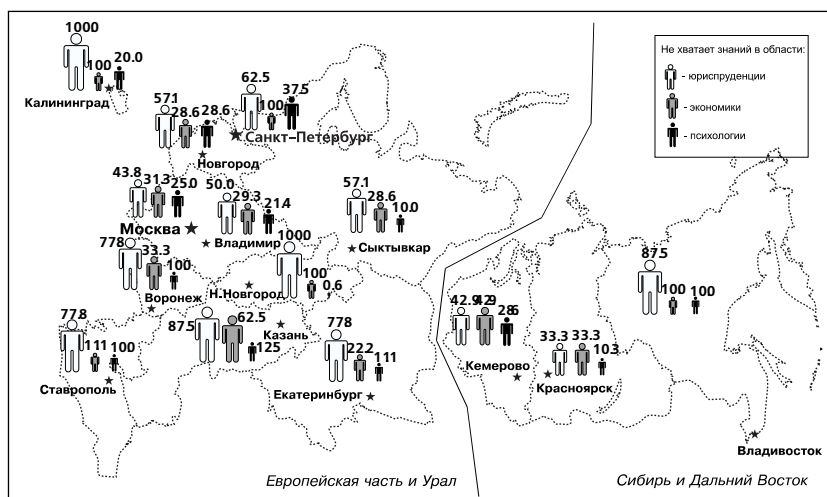
- 65,3 – правовых знаний;
- 24,6 – знаний в области финансовых, экономических отношений;
- 14,4 – психологических, социологических, менеджментских знаний;
- 5,9 – знаний зарубежного опыта работы аналогичных организаций;
- 4,2 – умения работать с прессой;
- 4,2 – навыков работы на компьютере;
- 2,5 – знаний трудового законодательства;
- 0,8 – медицинских знаний;
- 0,8 – опыта работы в НКО.

Хотя мнения экспертов из разных регионов в целом совпадают, в их ожиданиях есть и различия.

Недостаток правовых знаний в значительной степени сказывается на работе сотрудников НКО Калининградской области, Волго-Вятского, Поволжского, Дальневосточного, Центрального, Северо-Кавказского районов, Урала и Санкт-Петербурга, недостаток финансово-экономических знаний – на работе НКО прежде всего Поволжья и Западной Сибири, а знаний психологии и социологии – на работе НКО Санкт-Петербурга, Северо-Западного и Западно-Сибирского районов (см. карту 2). Решение этой проблемы напрашивается само собой: необходимо организовать курсы повышения квалификации как на региональном, так и на федеральном уровнях. Это единственный выход, ибо гарантировать расширение штата сотрудников НКО по широкому спектру специализаций невозможно (не все высококлассные специалисты готовы работать в НКО, большинство из них предпочитают работу в коммерческих структурах). Расширять штаты или устанавливать для своих сотрудников оклады «коммерческого» уровня НКО также не под силу. В то же время частично решить проблему нехватки кадров высокой квалификации по тем или иным специализациям путем привлечения консультантов – вполне реально.

Карта 2

Доля руководителей региональных НКО, высказавших мнение о том, что сотрудникам их организаций не хватает знаний в области юриспруденции, экономики и психологии, %



Проблема дефицита специальных знаний у ряда штатных сотрудников не проистекает из кадровой политики руководства НКО. Даже нехватку финансов следует рассматривать лишь как вторичную по сравнению с объективной ситуацией, под давлением которой абсолютное большинство региональных НКО являются многопрофильными независимо от того, декларируют ли они это или нет. Причина в том, что население не выбирает профиль, если нуждается в помощи, а находит по месту проживания любую организацию, готовую или призванную оказывать помощь. Поэтому в регионах на сегодняшний день сложилась ситуация, когда даже к монопрофильным НКО обращаются все социальные и демографические группы населения, нуждающиеся в правовой защите. Основной поток обращающихся – это, прежде всего, социально незащищенные слои населения, а также ветераны войны и труда. Наряду с этим, например, в НКО, специализирующимся по вопросам правовой помощи детям, регулярно обращаются за этой помощью представители ещё двенадцати социальных групп: военные, наркоманы, беженцы, пребывающие в местах временного лишения свободы, фермеры,

опекуны и т.д. Субъект помощи при этом может быть один и тот же – дети, однако правовое поле, в котором следует оказать помощь, различается и требует разных профессиональных подходов. Противоречия в системе образования, устройства беженцев, опекуна и наследования, лечения от наркомании, пребывающей в местах временного лишения молодежи – все это вопросы, входящие в компетенцию различных законодательств. Разноплановость характерна для деятельности всех девятнадцати монопрофильных групп НКО, субъектами которых выступают разные социальные и демографические слои населения.

Характеристика материально-технических условий деятельности НКО будет полной в том случае, если сравнить нынешнюю ситуацию с той, которая была на момент учреждения (см. табл. 6).

Как следует из данных табл. 6, доля НКО, имеющих помещение в своей собственности, увеличилась за весь период их существования незначительно. Зато значительно увеличилась доля НКО, вынужденных брать помещение в аренду, что бременем ложится на их бюджет.

Техническая оснащенность НКО в целом улучшилась и находится на достаточно высоком уровне. Почти все НКО имеют телефонную связь, однако половина из них не имеет факсов, две трети не подключены к электронной сети (почте) и к Интернету. Уменьшилось количество НКО, обеспеченных компьютерами.

Собственные транспортные средства имеются только у пятой части НКО, как и на момент учреждения организации.

Сравнение данных по регионам страны позволяет сделать ряд обобщающих выводов.

1. Доля НКО, имеющих собственное помещение, несколько увеличилась в Северо-Западном, Северном, Центральном, Поволжском районах; сократилась в Москве, Санкт-Петербурге, на Урале и в Западной Сибири. Во всех регионах в основном увеличилась доля НКО, арендующих помещение, хотя доля имеющих помещение в зданиях других организаций безвозмездно также остается довольно большой. Много и таких небольших НКО, чьи офисы расположены на квартире у руководителя.

2. Проблемы с пополнением компьютерного парка НКО связаны с двумя причинами: а) Россия поздно включилась в процесс компьютеризации труда и приобретенные в массовом порядке в начале и середине 90-х годов компьютеры морально устарели как по мощности, так и по программному обеспечению;

Таблица 6

Материально-технические условия деятельности НКО сейчас и во время учреждения организации, %

Доля НКО, имеющих (имевших) соответствующую техническую базу	Доля НКО, имеющих (имевших) соответствующую техническую базу	
	На момент учреждения	В настоящее время
НАЛИЧИЕ ПОМЕЩЕНИЯ:		
– собственное помещение	8,0	8,7
– помещение, взятое в аренду	36,5	48,4
– размещены на площади другого учреждения безвозмездно	46,7	37,3
– другие условия	8,8	5,6
Итого	100,0	100,0
НАЛИЧИЕ ОРГТЕХНИКИ:		
– компьютера	94,4	92,0
– сканера	33,3	50,0
– ксерокса	66,7	77,0
НАЛИЧИЕ СРЕДСТВ СВЯЗИ:		
– телефонной связи	99,0	96,7
– факсимильной связи	20,0	54,0
– электронной связи (почты)	10,5	39,3
– доступ в Интернет	6,7	33,3
НАЛИЧИЕ СОБСТВЕННЫХ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ:		
– имеются (имелись)	20,2	18,0
– не имеются (не имелись)	79,8	82,0
Итого	100,0	100,0

б) из-за финансового кризиса часть НКО не в состоянии обновить свой компьютерный парк. Зато у многих НКО появилась компьютерная периферия (в частности сканеры), а также множительная техника.

3. Стала ухудшаться оснащенность НКО телефонной связью, особенно в Санкт-Петербурге и в Москве, а также в Северном и Восточно-Сибирском районах. Одновременно существенно повысилась оснащенность НКО факсами, в первую очередь в Москве,

Санкт-Петербурге, в Центрально-Черноземном и Уральском районах. Значительно улучшилась оснащенность электронной связью НКО Москвы, Центрально-Черноземного района, Санкт-Петербурга и Урала; увеличилась доля НКО, подключенных к сети Интернет, в Москве, Санкт-Петербурге, на Дальнем Востоке, на Урале. Медленно осуществляется развитие системы связи в НКО Калининградской области, Волго-Вятского и Северо-Кавказского районов.

Рассмотрим подробнее динамику изменения материально-технической базы НКО России за период их функционирования.

Собственным помещением владеют менее одной десятой части НКО, причем их доля, начиная с момента создания, увеличилась всего на 0,7%. Зато на 11,9% увеличилась доля НКО, вынужденных арендовать помещение, а доля НКО, размещавшихся на площади других учреждений (в основном государственных) безвозмездно, сократилась на 9,4%. Например, в Москве возможность

Рисунок 5

Доля НКО, потерявших в последние 1–3 года возможность бесплатного пользования помещением, а также доля НКО – собственников помещений, %



пользоваться помещением безвозмездно потеряли 12,6% , в Санкт-Петербурге – 38,9% НКО и т.д. (см. рис.5).

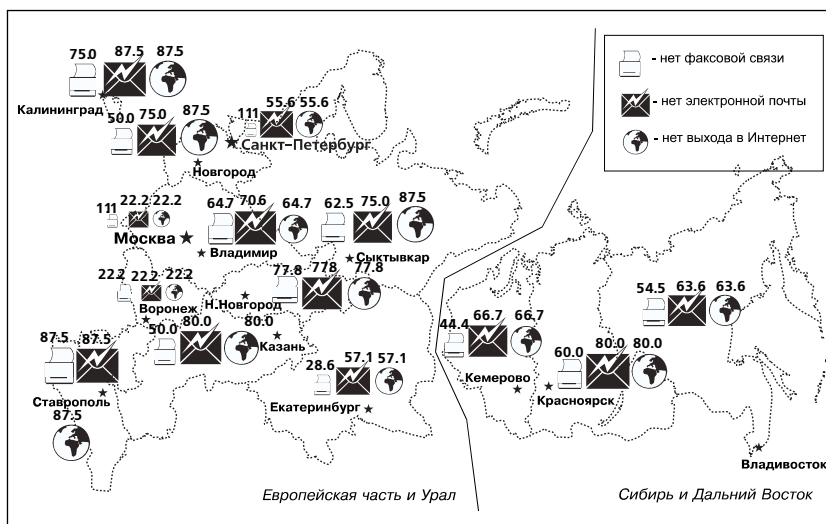
Как следует из рис. 5, приобретение НКО помещения в собственность происходило в основном в Северо-Западном, Северном, Центрально-Черноземном и Центральном районах. Зато переход от бесплатных помещений к арендованным был более массовым, особенно в европейской части России. Налицо один из фактов массового, притом существенного по затратам, увеличения расходов НКО на содержание помещения.

Примерно 8% НКО, в основном небольших и вновь образованных, по состоянию на март 1999 г. не имели компьютера, а 23% – ксерокса. Доля НКО, не имеющих автономных средств телефонной связи, в целом по стране составляет всего 3,3% . Однако эта проблема имеет место для 7,4% НКО в Москве, 11,1% – в Санкт-Петербурге, 12,5% – в Северном и 10,0% – в Восточно-Сибирском районах.

Доля НКО, имеющих факсы, за прошедшие 10 лет увеличилась с 20% до 54%, однако доля не имеющих такой связи всё ещё велика среди НКО Санкт-Петербурга – 55,6% и Калининградской области – 87,5% (см. карту 3).

Карта 3

Доля НКО, не имеющих факсимильную связь, электронную почтовую связь и не подключенных к сети Интернет, %



Потребление информации, необходимой для организации деятельности НКО, происходит по широкому спектру. Для реализации своих правовых инициатив НКО используют следующие источники информации.

Доля НКО, использующих соответствующие источники информации (%):

- 97,1 – законодательные акты;
- 79,4 – специальную справочную литературу;
- 75,3 – материалы в прессе;
- 75,3 – данные государственной и ведомственной статистики;
- 54,1 – консультации с экспертами;
- 44,7 – данные специальных исследований, мониторингов;
- 7,6 – другие источники (материалы собственных мониторингов, информационные обзоры прессы, материалы других НКО, опросы компетентных лиц и др.).

Активное использование в работе НКО этих, в основном традиционных, источников свидетельствует о том, что компьютерные базы правовых данных применяются слабо. На это указывают также соответствующие сведения, касающиеся разных регионов страны.

Справочная литература, пользующаяся высоким спросом у НКО, доходит не до всех регионов. Слабый доступ к ним имеют НКО Калининградской области, Северо-Западного и Восточно-Сибирского районов. Существуют проблемы, связанные с данными госстатистики и ведомственного учета. Первая недостаточно оперативная, порой запаздывает на один-два года и содержит устаревшую информацию, а вторая – неполная, не систематизирована и имеется не во всех регионах. Более-менее эффективно могут использовать в своей работе статистические данные ведомственного учета лишь НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Северо-Западного и Западно-Сибирского районов.

Чтобы восполнить недостающую социальную статистику, многие НКО обращаются к результатам специальных исследований, мониторингов, либо к экспертным оценкам. Такой возможностью располагают прежде всего НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Северного, Волго-Вятского, Центрально-Черноземного, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского и Дальневосточного районов.

В количественном отношении информационное обеспечение

работы НКО следует признать удовлетворительным, хотя качество, систематизированность и автоматизация хранения информации нуждаются в серьезном улучшении. Качество статистической информации не зависит от НКО, но они в состоянии восполнить её оперативной достоверной социальной информацией на основании мониторингов, проводимых совместно с региональными социологическими службами (при наличии финансов).

Учитывая огромный объем информации, которую НКО приходится использовать в работе с разными социальными группами населения, а также необходимость её систематизации и электронного хранения, можно утверждать, что имеющиеся у них маломощные компьютеры вряд ли станут в этом подспорьем. Нужны серверы хотя бы средней мощности.

Потребность в оперативном обмене информацией между НКО делает актуальной задачу их повсеместного оснащения электронной связью.

На потребность НКО в электронных базах правовой информации указала треть опрошенных руководителей. Кроме того НКО необходимы литература о механизмах законотворческой деятельности субъектов РФ, тексты законов социальной направленности.

Доля НКО, нуждающихся в (%):

- 36,4 – информации по законодательству о детях, инвалидах, о благотворительности, об имущественных отношениях;
- 35,5 – электронной базе правовой информации, сведениях Госкомстата, справочных материалах;
- 30,0 – информации о механизме принятия законов, законотворческой деятельности субъектов РФ;
- 16,4 – информации о правах человека;
- 4,5 – информации о зарубежном опыте работы родственных организаций.

К информации о механизме принятия законов повышенный интерес проявляют НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Центрального Черноземья и Западной Сибири; к электронной базе правовой информации – в основном НКО Москвы, Северо-Западного, Волго-Вятского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского и Дальневосточного районов. По всей видимости, это следствие отсутствия у большинства НКО соответствующей серверной техники для хранения базы данных, а также электронной почты для оперативного запроса и обмена информацией.

3. Взаимодействие НКО с органами государственной власти, местного самоуправления и СМИ

Затянувшийся экономический кризис, не прекращающаяся, порой скачкообразно растущая инфляция не способствуют развитию меценатства, спонсорства, сводят на нет финансовые возможности населения. Общественные движения, таким образом, лишаются финансовой поддержки. При всем стремлении акцентировать свой некоммерческий, негосударственный характер в нынешних экономических условиях и, по-видимому, в ближайшие 5-6 лет, большинство российских общественных движений не смогут устойчиво функционировать без поддержки государственных органов и иностранных благотворительных фондов.

Не являются исключением в этом отношении и НКО. Их опора на помощь территориальных органов власти служит важнейшей предпосылкой эффективного функционирования, иное дело, что в ряде субъектов РФ финансовое положение самих административных органов также плохое. В таких регионах НКО находятся на грани выживания.

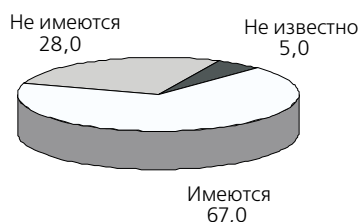
В большинстве субъектов РФ в составе территориальных исполнительных органов власти имеются штатные работники, по долгу службы поддерживающие контакты с НКО. Однако, к сожалению, во многих субъектах связям с общественными организациями во властных структурах придают мало значения (см. рис. 1).

Приведенные на рис. 1 оценки скорее отражают тенденцию, чем истинное положение дел. Тем не менее, факт отсутствия у трети территориальных органов власти таких должностных лиц можно без преувеличения назвать прискорбным, не способствующим успешному решению правовых проблем.

Функционирование некоммерческих организаций вне взаимодействия с имеющимися в регионе социальными институтами, в том числе с органами власти, не только непродуктивно, но и невозможно. Тем более в условиях России, где государство, все ещё будучи основным собственником средств производства, по сей день является главным потенциальным источником финансовой и технической поддержки общественных движений. Без этой поддержки НКО трудно выжить в условиях экономическо-

Рисунок 1

Доля субъектов РФ, в штате территориальных органов исполнительной власти которых имеются должностные лица, в чью компетенцию входит поддержка контактов с НКО, %



го кризиса. Посему характер их взаимодействия с территориальными органами власти и местного самоуправления во многом предопределяет судьбу правовых инициатив, реализуемых НКО.

Не исключено, что в тех субъектах РФ, где опрошенные руководители НКО указали, что в штате территориальных органов власти нет сотрудников, поддерживающих постоянные контакты с ними, на самом деле такие сотрудники есть, однако работу они ведут настолько слабо, что руководители НКО о них ничего не знают. Это утверждение может быть спроецировано и на руководителей НКО. Так, в Северо-Западном, Северном, Центральном, Уральском и Дальневосточном районах можно говорить о наличии изъянов в контактах территориальных исполнительных органов власти и НКО.

Судя по итогам опроса, 87,4% руководителей НКО ощущают острую потребность в контактах с территориальной администрацией, 43,1% – с территориальной налоговой службой.

Абсолютное большинство руководителей НКО считают очень важным наличие тесных контактов с государственными органами власти. Эти связи необходимы им и для коммуникации (обмена опытом и информацией), и в целях получения помощи от государственных органов. Как ни прискорбно, такая помощь руководителями НКО оценивается очень низко. Так, по пятибалльной шкале (1 – никакой помощи, ..., 5 – максимальная помощь) руководители оценили помощь, оказываемую НКО государственными органами, всего на 2,3 балла, налоговой инспекцией и того меньше – на 1,7 балла. Как неудовлетворительную оценивают помощь со стороны государственных органов руководители

НКО во всех регионах страны, кроме Волго-Вятского. Что касается отношений НКО и налоговой инспекции, то их в пору назвать оппозиционными.

Во всех регионах страны, кроме Волго-Вятского района, руководители НКО оценивают свое взаимодействие с территориальными органами государственной власти ниже удовлетворительного. Взаимоотношения с налоговой инспекцией оценены руководителями НКО во всех регионах как плохие.

Причин невысокой удовлетворенности НКО сотрудничеством с государственными органами несколько. Это:

- 1) единообразие работы сотрудников НКО с госорганами, которая сводится в основном к участию в работе комиссий в качестве экспертов по правовым вопросам;
- 2) слабое информирование руководителей НКО о правовой ситуации в регионе;
- 3) слабая помощь в правовом просвещении населения, осуществляемом НКО;
- 4) недостаточная поддержка в налаживании взаимодействия со средствами массовой информации.

Такие претензии характерны не только для НКО, специализирующихся на выполнении разных программ, но и для работающих с разными группами населения. Более действенной, но недостаточной является материальная помощь НКО, оказываемая им государственными органами.

Очень плодотворными считают свои взаимоотношения с другими общественными организациями многие руководители НКО Москвы, Центрального Черноземья и Западной Сибири, в целом удовлетворительными – руководители НКО Волго-Вятского, Поволжского и Восточно-Сибирского районов. Практически не налажена связь с другими общественными организациями у НКО Калининградской области. Взаимоотношения НКО с другими ресурсными центрами благоприятны только в Москве и Центральном Черноземье. Очень плохие они в Северном, Уральском и Дальневосточном районах.

Потребность во взаимодействии НКО с органами государственной власти и иными организациями, включая налоговую инспекцию, велика независимо от субъекта деятельности. Это логично, так как характер ожидаемой помощи у всех НКО в целом одинаков – финансы, технические средства, помещение, система связи, помощь в решении программных и организационных вопросов.

Некоторые НКО придают большое значение и таким видам помощи со стороны территориальных органов власти, как регулярное информирование по вопросам, находящимся в компетенции НКО; оказание помощи в правозащитных акциях, проводимых НКО; помощь в аренде помещений.

По мнению многих руководителей НКО, важным элементом их взаимодействия с территориальными органами власти должно стать взаимное информирование, помощь в реализации правозащитных массовых акций.

Доля НКО, ожидающих от территориальных органов власти (%):

- 45,5 – финансовую помощь;
- 24,8 – информирование, консультирование;
- 22,1 – помощь в организации правозащитных акций;
- 18,6 – предоставление льгот на аренду помещения, выделение помещения для НКО;
- 11,7 – непосредственное участие в акциях, организуемых НКО;
- 6,2 – оказание помощи в издании правовой литературы;
- 6,2 – нечинение препятствий в работе;
- 1,4 – оказание социальной помощи группам населения, интересы которых НКО защищают;
- 0,7 – предоставление в случае надобности транспорта.

Велика потребность во взаимодействии НКО с государственными и общественными организациями в рамках исполнения любых правовых инициатив.

Абсолютное большинство НКО всю свою деятельность связывает со взаимодействием с государственными организациями, а также с другими общественными организациями и ресурсными центрами (см. табл. 1).

Взаимодействие НКО с органами государственной власти трудно назвать паритетным, но иждивенческим оно также не является. Хотя в ожиданиях лидирует финансовая помощь, обращается за ней к органам государственной власти лишь каждая вторая НКО. Справедливости ради укажем, что есть регионы, где ожидание финансовой помощи от органов государственной власти характерно для абсолютного большинства НКО, не имеющих возможности найти иные источники. Речь идет об НКО Санкт-Петербурга, Волго-Вятского и Поволжского районов (см. карту 4).

Повышенная потребность в информации от органов государственной власти характерна для НКО, субъектами деятельности

Таблица 1

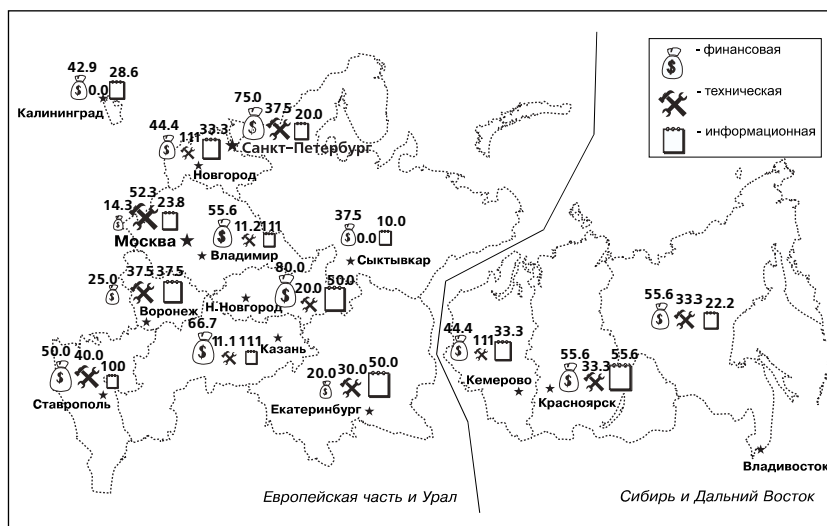
Характер взаимодействия с государственными органами НКО, реализующих программы разной направленности, в %

Характер взаимодействия НКО с госорганами	Правовые инициативы, реализуемые НКО					
	Правовое просвещение населения, законодательные инициативы	Защита прав, оказание юридической помощи населению	Организация массовых правозащитных акций	Организация работы правовых приемных	Благотворительность	Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве
Работа в комиссиях, комитетах	50,0	63,6	80,0	79,6	56,1	60,0
Информирование НКО о состоянии дел в регионе (городе)	13,6	15,6	0,0	21,3	12,2	13,3
Помощь в правовом просвещении населения	9,1	7,8	0,0	0,0	2,4	6,7
Помощь в налаживании контактов со СМИ	4,5	1,3	0,0	0,0	2,4	0,0

которых являются лица, находящиеся в местах временного лишения свободы и освобожденные из мест временного лишения свободы, не имеющие определенного места жительства, потребители, женщины и матери-одиночки, студенты вузов, учащиеся школ и лицеев, дети. В помощи для организации правозащитных массовых акций нуждаются прежде всего те НКО, чьи субъектами являются дети, молодежь, женщины, инвалиды войны и труда, бездомные, обманутые вкладчики, потребители. Высока потребность в финансовой помощи со стороны территориальных органов власти у НКО, основными субъектами деятельности которых являются инвалиды детства, инвалиды труда и войны, ветераны труда и войны, ветераны подразделений особого риска, бывшие воины “горячих точек”, не имеющих определенного места жительства, этнические меньшинства, предприниматели малого бизнеса и фермеры. Достигает порой 20% доля таких НКО (например, среди занимающихся правовой защитой военнослужащих и их семей, молодежи, этнических меньшинств, не имеющих определенного места жительства, бывших воинов “горячих точек”), которые в адрес территори-

Карта 4

Доля НКО, ожидающих финансовую, техническую и информационную помощь от органов государственной власти, %



альных органов власти выдвигают обвинение в оказании противодействия правозащитным акциям.

Какую помощь ожидают от органов государственной власти НКО, реализующие разные правовые программы?

В информации от органов государственной власти нуждаются прежде всего НКО, организующие общественные юридические приемы, занимающиеся правовым просвещением населения и организацией массовых правозащитных акций (см. табл. 2). Помощь в издании брошюр, листовок, плакатов ожидают от органов государственной власти многие НКО, организующие массовые акции. В помещении нуждается почти треть НКО, организующих общественные юридические приемы.

Велика потребность в финансовой помощи у НКО, занимающихся правовой консультацией и благотворительностью.

Немногим более трети НКО, оказывающих помощь в разрешении трудовых споров и конфликтов, склонны опираться в этом на государственные органы (по-видимому, на профсоюзы надежды они не возлагают). Некоторые НКО, организующие массовые правозащитные акции, сталкиваются с затруднения-

Таблица 2

Характер помощи, которую ожидают НКО, работающие с разными субъектами, от территориальных органов власти, %

	Субъекты деятельности НКО									
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины, матери-одиночки	Инвалиды войны и труда	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Беженцы, вынужденные переселенцы	Ветераны подразделений особого риска
Какую помощь ожидают										
Взаимное информирование	29,7	25,6	34,1	30,0	35,1	3,4	8,0	24,3	28,6	15,2
Помощь в изданиях	5,4	10,3	9,8	6,7	8,1	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0
Выделение помещения, льготы на аренду	10,8	15,4	22,0	16,7	13,5	17,2	16,0	13,5	17,9	6,3
Помощь в организации правозащитных массовых акций	24,3	20,5	17,1	18,8	24,3	20,7	12,0	21,6	14,3	18,8
Финансовую помощь	48,6	41,0	41,5	46,7	45,9	51,7	64,0	48,6	35,7	50,0
Непосредственное участие в акциях, организуемых НКО	5,4	5,1	7,3	3,3	10,8	3,4	4,0	2,7	7,1	0,0
Чтобы не мешали работать	10,8	20,5	12,2	13,3	16,2	17,2	12,0	18,9	10,7	18,8

Окончание таблицы 2

	Субъекты правовых инициатив НКО									
	Военно-служащие и члены их семей	Бывшие войны "горячих точек" (Афганистан, Чечня)	Арестанты в местах заключения	Бывшие заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели малого бизнеса, фермеры	Потребители	
Какую помощь ожидают										
Взаимное информирование	20,8	4,0	46,7	37,5	41,7	25,0	28,6	58,6	45,5	
Помощь в изданиях	0,0	0,0	10,2	6,3	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	
Выделение помещения, льготы на аренду	4,2	16,0	13,3	13,6	20,0	27,3	0,0	15,8	27,3	
Помощь в организации правозащитных массовых акций	12,5	28,0	6,7	12,5	22,5	16,7	14,3	28,6	18,2	
Финансовую помощь	37,5	56,0	34,3	38,2	60,3	33,3	57,1	57,1	19,1	
Непосредственное участие в акциях, организуемых НКО	8,3	8,0	6,7	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	
Чтобы не мешали работать	20,8	12,0	13,3	18,8	20,0	16,7	28,6	0,0	9,1	

ми при получении официального разрешения на проведение мероприятия, в результате чего они оказываются в ситуации конфликта с территориальными органами государственной власти.

Основная форма взаимодействия НКО и территориальных органов власти – это работа руководителей НКО в комиссиях и экспертных советах при администрации. В ряде случаев органы власти оказывают финансовую помощь НКО, либо освобождают их от налогов. В целом структура взаимодействия НКО и территориальных органов власти следующая:

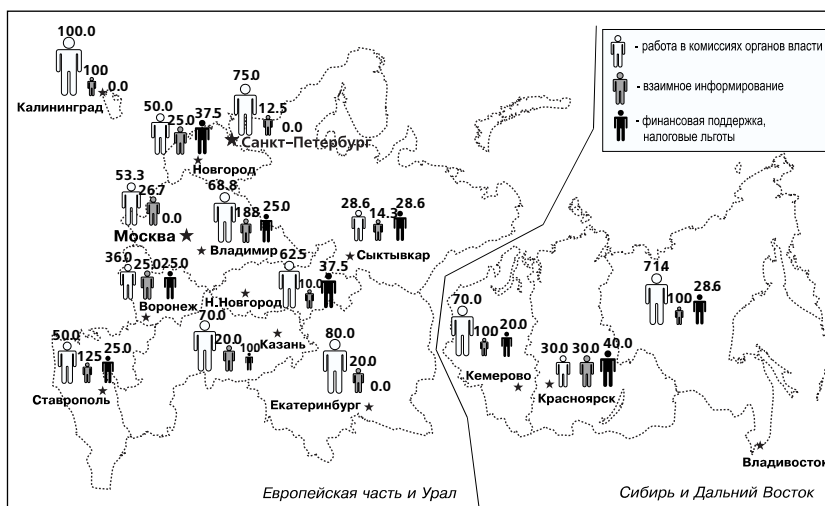
Доля НКО, для которых госорганы предоставляют (%):

- 59,2 – возможность участвовать в работе комиссий территориальных органов власти, в экспертных советах;
- 20,0 – финансовую поддержку, освобождение от налогов;
- 15,8 – необходимую информацию;
- 10,0 – помещение для офиса;
- 6,7 – помощь в реализации образовательных программ по правовой тематике;
- 0,8 – транспорт (в случае необходимости).

Судя по данным на карте 5, НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Калининградской области и Урала полностью лишены финансовой поддержки со стороны государственных органов власти. В то же время

Карта 5

Характер взаимодействия НКО с территориальными органами власти, %



НКО Северо-Западного, Волго-Вятского и Восточно-Сибирского районов пользуются такой поддержкой довольно широко.

Взаимное информирование НКО и территориальных органов власти более-менее налажено лишь у НКО Москвы, Северо-Западного, Центрального, Центрально-Черноземного, Поволжского, Уральского и Восточно-Сибирского районов, хотя взаимное информирование и в этих регионах касается не более четверти НКО. Складывается впечатление, будто две трети российских НКО информационно изолированы от территориальных органов власти. В то же время абсолютное большинство руководителей НКО являются членами комиссий и экспертных советов при таких органах.

В действительности многие административные органы оказывают НКО именно ту помощь, которую они ожидают. Об этом свидетельствуют высказывания опрошенных руководителей НКО по поводу видов помощи, которую им реально оказали территориальные административные органы:

Доля НКО, которым административные органы оказали помощь (%):

- 49,1 – выделили помещение под офис;
- 35,3 – помогли финансами;
- 26,7 – предоставили каналы связи;
- 12,9 – предоставили транспорт;
- 12,1 – предоставили оргтехнику;
- 3,4 – предоставили издательскую базу;
- 37,9 – оказали другую помощь (поддержали правовые инициативы, выделили канцелярские товары, бумагу; помогли в тиражировании документации НКО; лично участвовали в мероприятиях, организованных НКО; помогли в проведении мероприятий для инвалидов, зрелищных мероприятий по правовому просвещению и др.).

Судя по приведенным данным, ниже ожиданий руководителей НКО остается лишь уровень финансовой помощи со стороны административных органов власти.

Наименее эффективной оказалась помощь, адресованная НКО со стороны административных органов Центрально-Черноземного района, в остальных регионах эта помощь довольно велика. В большинстве регионов, благодаря территориальной администрации, НКО получили помещение для офиса. Серьезную финансовую помощь НКО оказали административные органы Волго-Вятского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского, Поволжского районов и Калининградской области (см. карту 6).

Многим НКО территориальные административные органы помогли установить телефонную связь.

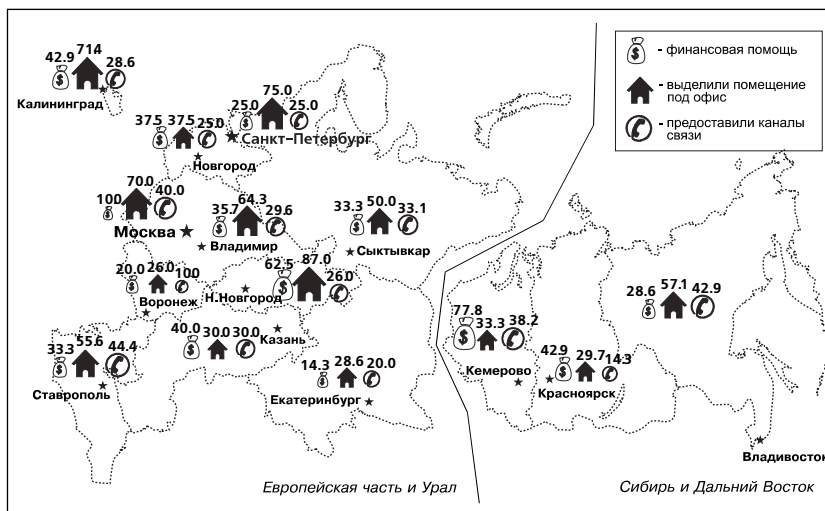
Финансовую поддержку территориальные административные органы оказывают преимущественно тем НКО, которые осуществляют правовую помощь в решении трудовых конфликтов, безвозмездную юридическую помощь, занимаются благотворительностью, защитой прав населения, а также организацией работы общественных юридических приемных.

Одна из наиболее актуальных проблем – помещение под офис. В её решении государственные органы оказали НКО большую помощь. Например, 61% НКО, занимающихся правовой благотворительностью, получили помещение под офис именно от территориальных административных органов.

На оргтехнику государственные органы оказались «нещедрыми». Получили её в основном НКО (и то – лишь четвертая часть), помогающие в решении трудовых конфликтов. В этом нет ничего страшного: если у НКО имеются деньги – технику можно приобрести. Проблема состоит как раз в том, что на стадии становления у большинства НКО денег нет. С другой стороны, у государственных органов нет обязательств в отношении НКО, ибо последние не являются государственными организациями.

Карта 6

Доля НКО, которым территориальные органы власти оказали помощь, %



При оказании помощи территориальными органами государственной власти НКО, нельзя говорить о каких-либо обязательствах. В отношении НКО речь может идти лишь о разумной поддержке со стороны государственных органов.

В условиях дефицита спонсоров большинство НКО вряд ли сможет выжить без поддержки государственных органов. В таких случаях исключать определенную зависимость НКО от них не следует.

Имеется ещё один, косвенный, источник пополнения бюджета НКО за счет государственных источников – это госзаказы территориальных административных органов на проведение мониторингов правовой ситуации в регионе, назревания трудовых конфликтов (забастовок шахтеров, учителей), притока в регион вынужденных переселенцев, роста детской и юношеской преступности и др. Польза здесь взаимная. И государственные органы, и НКО получают оперативную достоверную информацию, которую можно эффективно использовать для коррекции планов работы с населением, предупреждать нежелательные явления или рецидивы. Такая работа сплачивает государственные органы и НКО на платформе общей заинтересованности.

Встречается и иная ситуация, когда вместо оказания помощи административные органы территорий мешают работе НКО. Согласно высказываниям руководителей НКО, эти помехи проявляются в следующем:

**Доля НКО, испытывающих
разные виды помех со стороны администрации (%):**

- 41,0 – проявление равнодушия, отсутствие внимания к проблемам правовой защиты населения;
- 21,3 – бюрократическая волокита при попытке НКО решить правовые вопросы совместно с администрацией;
- 11,5 – преднамеренное затягивание решения правовых споров;
- 8,2 – оказание необоснованного давления на НКО;
- 29,5 – иные виды помех (повышение арендной платы за офисное помещение, информационная “блокада” НКО, отказ в возбуждении уголовных дел, необоснованные проверки деятельности НКО)².

Основные претензии руководителей НКО к местной администрации заключаются в том, что последняя часто проявляет равнодушие к правозащитным процессам, практикует бюрократическую волокиту, выдвигает необоснованные требования к НКО.

² За основу расчета (за 100%) здесь взята только та, примерно десятая часть руководителей НКО, которая высказала замечания по поводу помех, чинимых им представителями территориальных органов власти.

Например, основная претензия к городской администрации со стороны НКО Москвы – проявление равнодушия к правозащитным акциям; в Санкт-Петербурге – к «мелким пакостям», которые административные органы города стараются чинить НКО. Определенное равнодушие административных органов к правозащитным акциям НКО наблюдается в Поволжье, а абсолютная бюрократия – в Западной Сибири. Подобные проблемы имеют место и в Восточной Сибири, и на Дальнем Востоке.

Излагаемые здесь проблемы носят некий циклический характер: если в регионе какая-то проблема во взаимоотношениях с административными органами отсутствует, то это характерно для всех НКО, а если присутствует, то для большинства или многих. Следовательно, здесь речь должна идти не о случайных формах взаимного непонимания между отдельными НКО (либо при реализации отдельных инициатив) и отдельными представителями органов государственной власти, а о системе, базирующейся на функциональных традициях госаппарата целого региона. Например, равнодушие госструктур к НКО в Москве – это проявление естественного стиля их работы в суе столичной жизни (когда «на самих себя времени не хватает»), но отнюдь не сознательного пренебрежения интересами НКО.

В Санкт-Петербурге подобное равнодушие со стороны представителей государственных органов ощущает немногим менее трети НКО, сталкивающихся с противодействием, в Москве – 83,3% от числа жалующихся. Ситуация равнодушия со стороны органов власти в отношении НКО характерна и для Поволжья, где много национальных республик, по традиции широко использующих административные методы управления.

На бюрократическую волокиту со стороны местной администрации чаще всего жалуются НКО Западной Сибири, Дальнего Востока, Северо-Западного и Волго-Вятского районов. Полностью исключить явление бюрократии во взаимоотношениях государственных и общественных организаций нереально, поэтому преодолевать бюрократические препоны некоторым НКО придется и в будущем.

Подобные помехи, иногда чинимые госорганами общественной правовой деятельности НКО, неуместны хотя бы потому, что, согласно оценкам руководителей НКО, ни административные, ни правовые органы, ни образовательные учреждения, ни средства массовой информации сами по себе не в состоянии ока-

зять эффективную правовую помощь населению (см. рис. 2). Об этом свидетельствует тот факт, что удовлетворительно оценили руководители НКО лишь правовую поддержку населения местными средствами массовой информации. Насколько правы руководители НКО в этих своих суждениях – вопрос спорный, однако наличие неудовлетворительной оценки имеет место, а значит, имеется и проблема в правовой работе с населением.

Оценка руководителями НКО деятельности организаций и СМИ по оказанию правовой помощи населению в Санкт-Петербурге отрицательная. Не намного лучше обстоит дело в Москве, Калининградской области, в Северном районе и на Урале.

Подобную оценку нельзя абсолютизировать, так как измерение эффективности – процедура чрезмерно сложная и не всегда достоверная. Речь может идти лишь о субъективном восприятии руководителями НКО общей правовой ситуации в регионе (городе). Однако это восприятие адекватно свидетельствует об установках или некоторой взаимной отчужденности ряда НКО и иных социальных институтов, либо об общей неблагоприятной правовой ситуации в регионе.

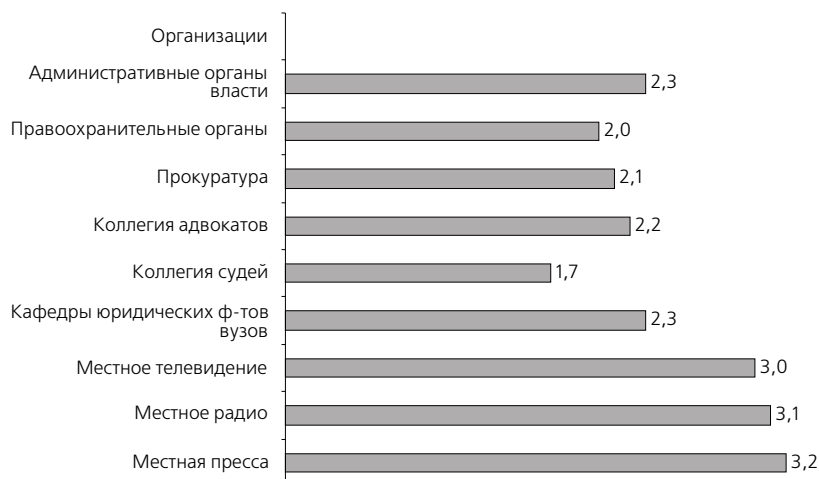
Относительно высока оценка руководителями НКО деятельности юридических кафедр вузов по оказанию правовой поддержки населению в Северо-Западном и Восточно-Сибирском районах. Согласно оценкам руководителей НКО, эффективной является деятельность СМИ по оказанию правовой помощи населению в Северо-Западном, Волго-Вятском, Центральном, Центрально-Черноземном, Западно-Сибирском и Восточно-Сибирском районах; частично – в Поволжье (кроме местного радио) и на Северном Кавказе (кроме местного телевидения).

В Волго-Вятском и Западно-Сибирском районах эксперты высоко оценили правовую помощь населению со стороны правоохранительных органов.

Трудно переоценить влияние средств массовой информации на формирование сознания населения любого государства. Особенно велика роль СМИ в формировании общественного мнения и установок населения в условиях неопределенности структуры меняющихся социальных институтов, аморфности общественных связей. На таком фоне, характерном для России, роль СМИ в трансформации идеологизированного массового сознания населения в правовое особенно велика.

Опыт взаимодействия НКО со средствами массовой информа-

Оценка руководителями НКО эффективности деятельности ряда организаций по оказанию правовой поддержки населению (по пятибалльной шкале: 1 – никакой эффективности.... 5 – очень высокая эффективность)



ции богатый: регулярно взаимодействуют с телевидением 74,9%, с радио – 72,5%, с прессой – 86% НКО. Лишь 5,8% НКО не имеют контактов со СМИ.

Относительно слабым является контакт НКО с телевидением и радио в Калининградской области, в Северном и Дальневосточном районах.

Согласно высказываниям руководителей, взаимодействие НКО со СМИ заключается в следующем.

Доля НКО, взаимодействующих со СМИ (%):

- 87,9 – в форме публикации статей по правовой тематике;
- 72,5 – посредством участия в радиопередачах (интервью) по правовой тематике;
- 69,8 – посредством участия в телепередачах (интервью) по правовой тематике;
- 2,7 – путем организации презентаций по правовой тематике;
- 2,0 – формируя правовую рекламу;
- 1,3 – приглашая журналистов для участия в мероприятиях, организуемых НКО;
- 0,7 – организуя издание брошюр по правовой тематике.

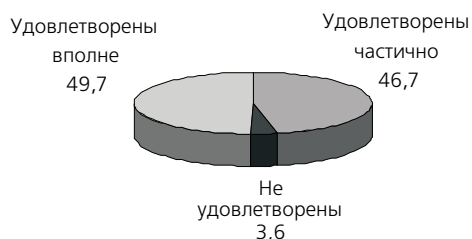
В целом это взаимодействие однонаправленное: НКО обращаются со своими проектами к СМИ, а сами СМИ особой активностью и интереса не проявляют. Такая ситуация характерна для всех регионов страны.

Именно этим порождено то, что, несмотря на массовость контактов, каждый второй руководитель НКО не вполне удовлетворен взаимодействием со СМИ (см. рис. 3).

Во многих регионах взаимодействие СМИ с НКО (именно в таком сочетании, так как в инициативности и заинтересованности НКО сомнений нет) оставляет желать лучшего (см. карту 7). Нежелание некоторых региональных СМИ включиться в правовые акции, освещение мероприятий вызвано, не в последнюю очередь, стремлением избежать конфликтов либо с местной вла-

Рисунок 3

Удовлетворенность руководителей НКО взаимодействием со СМИ, %



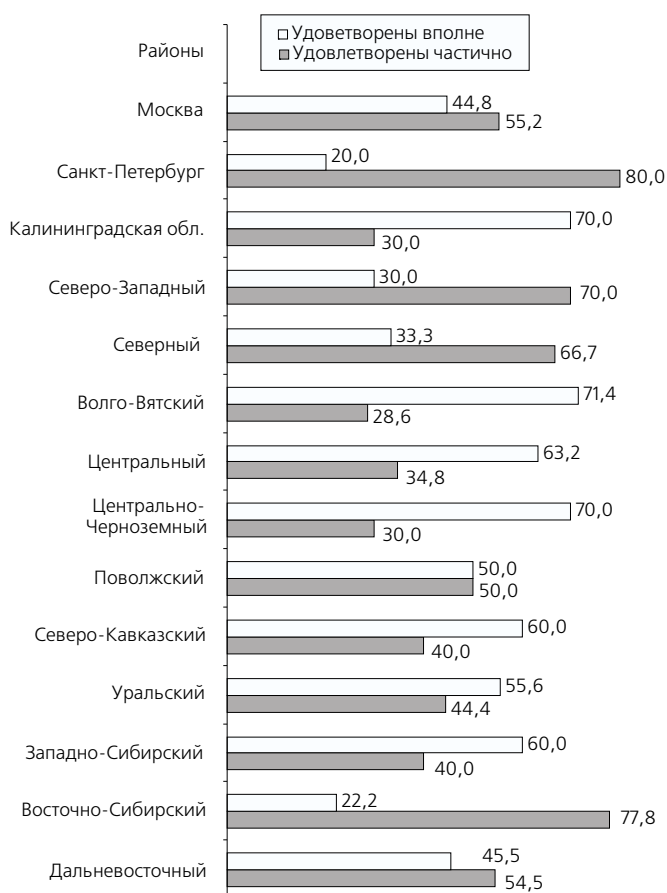
стью, либо со своими потенциальными спонсорами – региональными предпринимателями. В качестве ещё одной причины можно назвать коммерческую ориентированность ряда СМИ, предпочитающих газетную полосу, либо время в эфире продать под рекламу, вместо того, чтобы предоставить их НКО в просветительских целях. Совершенно очевидно, что без активного участия СМИ формирование правового сознания населения будет затруднено.

Масштабы контактов НКО со СМИ широкие, независимо от профиля правовых инициатив. Однако форма этих контактов однообразная и свидетельствует о слабой взаимности со стороны СМИ.

Для всех НКО, независимо от профиля деятельности, характерны в основном такие формы взаимодействия со СМИ,

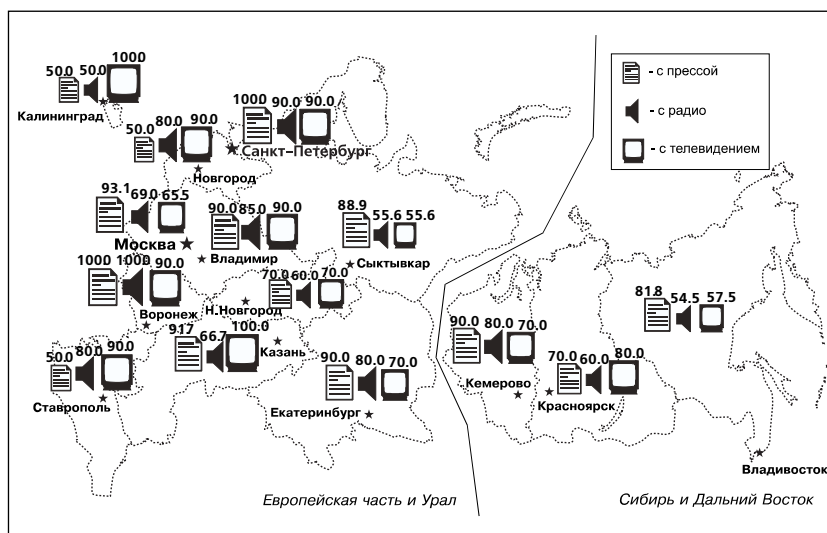
Рисунок 4

Доля руководителей НКО разных регионов, выразивших удовлетворенность неудовлетворенность взаимодействием со СМИ, %



как публикации, интервью, выступления, сообщения. И финансовые возможности, и опыт НКО пока что малы для создания полнометражных клипов, телевизионных эссе, издания собственных еженедельных газет по профилю своей деятельности.

Доля НКО, имеющих тесные контакты с территориальными СМИ, %



4. Региональные правовые инициативы, правовое просвещение населения

Тормозом на пути создания правового государства выступают два фактора: консервативная структура социальных институтов и неразвитость правосознания масс. Вклад в формирование правосознания населения призваны внести НКО.

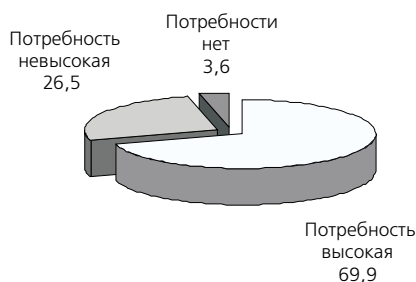
Их правовые программы способны убедить различные слои населения в прогрессивности правовых отношений, приоритетности правовых ценностей в цивилизованном демократическом обществе по сравнению с идеологическими методами регулирования поведения масс. Однако проводимая ими сегодня работа не лишена недочетов.

Хотя видение своих функциональных задач присуще практически всем НКО, не всем из них удалось найти свое место в правовой работе с населением (см. рис. 1).

Практически все группы населения проявляют большую потребность в помощи со стороны НКО, причем эта потребность мало зависит от характера деятельности НКО. Просто каждый

Рисунок 1

**Оценка экспертами потребности населения
в проводимой НКО работе, %**



обращается со своей проблемой к любой организации, имеющей возможность оказать посильную правовую помощь.

В связи с этим ряд НКО не всегда в состоянии оказать квалифицированную правовую помощь.

Причин тому много. Это и малочисленность НКО, и их отсутствие (в тех или иных регионах) по ряду профилей, и дефицит высококлассных специалистов, и малоопытность некоторых НКО, и массовость ущемленных в своих интересах людей в кризисной России, и низкий уровень правовой культуры населения, и несовершенство института адвокатуры, и т.д. В итоге планы НКО о направленности и, прежде всего, о субъекте своей деятельности не совпадают с реальной структурой обращающихся к ним за правовой помощью. Для иллюстрации сопоставим две группы данных: оценку руководителями НКО того, кто, по их мнению, нуждается в правовой помощи прежде всего, и того, кто реально обращается за этой помощью.

**Доля руководителей, указавших на то,
какие группы населения имеют повышенную потребность
в правовой помощи (%):**

- 40,0 – социально незащищенные слои населения, многодетные семьи, инвалиды, безработные;
- 36,4 – военные и члены их семей, призывники;
- 35,8 – пенсионеры, ветераны войны и труда;
- 31,5 – дети, студенты, школьники, воспитанники детских учреждений, трудящаяся молодежь;
- 20,0 – рабочие предприятий;

- 10,9 – вдовы, матери-одиночки, родители детей-инвалидов, родители погибших солдат;
- 9,7 – работники детских учреждений, воспитатели, опекуны, работники профилактических учреждений, учителя, преподаватели вузов, журналисты;
- 7,3 – беженцы, вынужденные переселенцы;
- 4,8 – предприниматели малого бизнеса, фермеры;
- 4,2 – работники НКО;
- 3,6 – обиженные вкладчики, массовые инвесторы;
- 3,0 – находящиеся в местах временного лишения свободы (члены их семей);
- 2,4 – граждане, подвергшиеся радиационному воздействию;
- 1,8 – тяжелобольные;
- 1,7 – лица с нарушениями интеллекта, их родители;
- 1,2 – представители этнических меньшинств;
- 1,2 – наркоманы, алкоголики (члены их семей);
- 0,8 – юристы;
- 0,8 – творческие работники;
- 0,7 – не имеющие определенного места жительства;
- 0,6 – представители сексуальных меньшинств.

Доля руководителей, указавших на то, какие группы населения обращаются чаще всего за правовой помощью в НКО (%):

- 33,5 – инвалиды войны и труда;
- 32,9 – женщины, матери-одиночки;
- 32,3 – трудящаяся молодежь;
- 32,3 – ветераны войны и труда;
- 28,7 – дети;
- 28,1 – беженцы, вынужденные переселенцы;
- 27,5 – инвалиды детства;
- 23,4 – бывшие воины “горячих точек” (Афганистан, Чечня);
- 22,2 – военнослужащие и члены их семей;
- 20,4 – студенты вузов;
- 19,8 – освободившиеся из мест временного лишения свободы;
- 18,0 – находящиеся в местах временного лишения свободы;
- 17,4 – учащаяся молодежь (школ, лицеев);
- 15,6 – не имеющие определенного места жительства;
- 15,0 – ветераны подразделений особого риска;
- 12,6 – обманутые вкладчики;
- 10,8 – потребители;

- 7,8 – предприниматели малого бизнеса;
- 4,2 – представители этнических меньшинств;
- 7,9 – другие группы населения: (сезонные рабочие, жители крайнего Севера, безработные).

Сопоставление распределения мнений руководителей НКО по двум позициям приводит к заключению: многие руководители НКО желаемое выдают за действительное. Правы они в том, что в услугах НКО в настоящее время нуждаются прежде всего социально-незащищенные слои населения. В качестве второго основного субъекта деятельности НКО, по мнению руководителей, должны быть: молодежь, женщины, ветераны войны и труда, однако в действительности за помощью в НКО, после социально-незащищенных слоев населения, чаще всего обращаются военные и призывники. В качестве третьего по важности объекта, нуждающегося в помощи НКО, руководители называют детей, инвалидов детства и беженцев; реально же к ним обращаются пенсионеры. В качестве четвертой группы особо нуждающихся в помощи со стороны НКО руководители назвали военнослужащих и бывших воинов «горячих точек», реально же это молодежь, дети, учащиеся и студенты вузов.

Таким образом, реальная структура потребности разных социальных групп населения в правовой помощи не всегда совпадает с содержанием правовых инициатив НКО. Преобладание в регионе НКО одних и отсутствие других профилей, не всегда совпадающих с реальной структурой потребности населения в правовой помощи, имеет две причины – субъективную и объективную:

характер профессиональной компетентности, предопределяющий интерес инициаторов создания НКО;

содержание инициативных программ, которые ориентированы на источники финансов, а не на потребности конкретных социальных групп населения.

Такая ситуация приводит к концентрации внимания НКО на одних и тех же группах населения или на одних и тех же направлениях правовой работы (как правило, на тех, которые финансируются).

Реальное содержание работы и целеполагание более всего совпадают у НКО, профиль которых – организация правовых массовых акций и организация общественных юридических приемных.

Среди НКО, основная цель деятельности которых состоит в правовом просвещении населения, реализуют эту цель менее трети. Кроме организаций, занимающихся проведением массовых правозащитных акций, все остальные НКО, независимо от профиля деятельности, активно занимаются издательской деятельностью.

Соотнесем, далее, мнение руководителей НКО о том, в каких формах следовало бы удовлетворить потребность населения в правовой помощи, и в чем реально могут помочь НКО.

Доля руководителей НКО, считающих наиболее эффективными в работе с населением (%):

- 49,7 – юридическое консультирование;
- 32,3 – проведение конференций, семинаров, круглых столов, дискуссий;
- 22,6 – правовое просвещение населения;
- 16,1 – защиту в суде;
- 14,2 – благотворительность, помощь в трудоустройстве;
- 7,7 – работу со средствами массовой информации;
- 5,8 – психологическую поддержку различных групп населения;
- 4,0 – организацию работы общественных юридических приемных;
- 3,9 – издание правовой литературы;
- 2,9 – выезды в учреждения, на предприятия, беседы с руководством;
- 2,6 – массовые правовые акции;
- 1,5 – помощь в правовом обучении в школах, лицеях;
- 1,3 – создание правовой базы данных;
- 1,3 – содействие созданию территориальных органов самоуправления;
- 0,6 – содействие изменению менталитета населения в отношении к рыночной экономике.

Доля руководителей, считающих сегодня реальной помощь населению со стороны НКО в форме (%):

- 59,9 – осуществления юридического консультирования населения, организации работы юридической приемной;
- 28,0 – правового просвещения, правового обучения (проведения семинаров, конференций, круглых столов, краткосрочных курсов);
- 24,2 – защиты в суде, составления исковых заявлений;
- 19,8 – благотворительной поддержки населения;
- 15,9 – правового информирования организаций через СМИ и сеть Интернет;
- 4,7 – психологической поддержки населения;
- 4,5 – организации массовых правовых акций;
- 3,8 – подготовки и издания литературы по правовой тематике;

- 3,1 – организации библиотеки правовой литературы;
- 2,1 – контроля за действиями органов власти;
- 2,0 – помощи трудящимся в создании независимых профсоюзов;
- 1,9 – законотворческой деятельности;
- 1,9 – обращения с запросами в государственные органы;
- 0,8 – посещения спецучреждений (психбольниц, воинских частей, тюрем и др.);
- 0,6 – помощи в трудоустройстве военных, членов их семей.

Сравнение мнений экспертов по поводу «важного» для населения и «возможного» для НКО показывает, что направленность деятельности НКО и структура потребности населения в правовой помощи в целом совпадают. Но следует заметить, что во втором перечне речь идет о *потенциальной* помощи, которую НКО *могут* оказать населению.

Если же «соединить» потребности населения и реально оказываемую ему помощь, то картина окажется иной. Посмотрим, какую реальную помощь оказывали НКО населению в 1998 г.

**Доля НКО, оказавших населению
в 1998 г. те или иные виды помощи (%):**

- 74,8 – юридическое консультирование;
- 37,0 – защиту в суде;
- 16,3 – провели семинары, конференции, симпозиумы;
- 15,6 – помогли гражданам и организациям составить иски, заявления в суд;
- 6,8 – опубликовали правовые материалы в прессе, выступили по радио, на телевидении;
- 5,4 – решили ряд региональных правовых проблем совместно с государственными органами;
- 4,7 – распространили правовую информацию в сети Интернет;
- 2,5 – осуществили психологическую реабилитацию граждан;
- 2,2 – создали филиалы НКО;
- 2,0 – трудоустроили граждан;
- 0,9 – разработали нормативные акты для территориальных органов власти.

Судя по приведенным данным, в работе НКО доминируют консультационная и адресная правозащитная формы деятельности, реже – правовое просвещение населения.

Несмотря на экономический кризис и вызванные им финансовые затруднения, в 1998 г. НКО продолжили создание общественных юридических приемных и издание правовой справочной литературы. Монополию на экспертизу законопроектов сохранили за собой НКО, осуществляющие преимущественно правозащитную функцию.

Две доминирующие формы реализации правовых инициатив, характерные для НКО любого профиля – это организация конференций, семинаров, симпозиумов по правовой тематике, а также оказание бесплатных юридических консультаций.

Субъект деятельности НКО очень широкий. По крайней мере девятнадцать социальных групп населения являются субъектом их повышенного внимания.

**Доля НКО, уделяющих основное внимание
тем или иным группам населения (%):**

- 28,6 – трудящейся молодежи;
- 28,1 – женщинам, матерям-одиночкам;
- 28,0 – студентам вузов;
- 26,8 – ветеранам войны и труда;
- 25,6 – детям;
- 20,8 – инвалидам войны и труда;
- 20,2 – учащейся молодежи (школ, лицеев);
- 19,6 – беженцам, вынужденным переселенцам;
- 19,0 – бывшим воинам “горячих точек” (Афганистан, Чечня);
- 18,6 – военнослужащим и членам их семей;
- 18,5 – инвалидам детства;
- 11,5 – находящимся в местах временного лишения свободы;
- 11,3 – освобожденным из мест временного лишения свободы;
- 10,7 – ветеранам подразделений особого риска;
- 8,5 – обманутым вкладчикам;
- 8,3 – потребителям;
- 7,1 – предпринимателям малого бизнеса, фермерам;
- 6,0 – лицам без определенного места жительства;
- 5,4 – этническим меньшинствам;
- 15,5 – другим группам населения (сезонным рабочим, жителям крайнего Севера, лицам с нарушениями интеллекта и их родителям, некоммерческим организациям, детям и родственникам погибших шахтеров и др.);

Основным вниманием НКО пользуются все группы молодежи и детей, женщины, ветераны войны и труда, инвалиды, военнослужащие, беженцы. Есть НКО (18,5%), которые оказывают правовую помощь всем группам населения, не придерживаясь узкой специализации.

Проблемам детей особое внимание уделяют НКО Центрального района и Сибири; проблемам молодежи в целом и студентов вузов – НКО Западной Сибири, Центрального Черноземья, Санкт-Петербурга; школьной молодежи – НКО Западной Сибири, Санкт-Петербурга, Калининградской области; женщин –

НКО Санкт-Петербурга, Центрального, Центрально-Черноземного и Западно-Сибирского районов.

В целом наиболее широким является охват НКО разных социальных групп населения в Санкт-Петербурге, в Центральном, Центрально-Черноземном, Западно-Сибирском районах.

При помощи метода типологизации удалось выяснить, что 19 субъектов правовой деятельности НКО объединяются всего в четыре типологические группы, в отношении каждой из которых можно говорить об идентичности направленности программ НКО, независимо от числа входящих в соответствующую группу субъектов³.

Интегральные группы субъектов следующие.

Первая группа: дети, молодежь, студенты, учащиеся школ и лицеев, женщины и матери-одиночки.

Вторая группа: инвалиды войны и труда, инвалиды детства, ветераны войны и труда, ветераны подразделений особого риска, военнослужащие и члены их семей, бывшие воины “горячих точек”.

Третья группа: беженцы, вынужденные переселенцы, лица, находящиеся в местах временного лишения свободы, освобожденные из мест временного лишения свободы, лица без определенного места жительства, представители этнических меньшинств.

Четвёртая группа: потребители, обманутые вкладчики, предприниматели малого бизнеса, фермеры.

Постоянную работу с субъектами первой группы осуществляют 36,5%, второй группы – 33,3%, третьей группы – 19,0% и четвертой группы – 11,2% НКО России.

Сравнение по девяти обобщенным показателям направленности деятельности НКО в четырех выделенных типологических группах приводит к выводу, что их соотношение внутри отдельных групп схоже (см. табл. 1). Юридические приемные создаются в основном для четвертой группы, а правовое обучение (семинары, группы) проводится для первой.

Работа НКО с субъектами первой типологической группы менее интенсивна, чем с остальными тремя.

³ Типология осуществлена при помощи кластерного математико-статистического анализа.

Таблица 1

Доля НКО, реализующих программу для типологических групп, %

Виды правовых программ, реализуемых НКО	Типологические группы			
	Первая	Вторая	Третья	Четвертая
Общая правозащитная деятельность	58,4	66,7	70,2	63,0
Законодательные инициативы	51,7	58,0	59,6	59,3
Правовой контроль за деятельностью организаций	39,3	35,8	42,6	48,1
Юридическое консультирование	73,0	76,5	80,9	81,5
Защита граждан в суде	47,2	58,0	68,1	66,7
Правовое просвещение населения	48,3	42,0	48,9	40,7
Правовое обучение населения	20,2	14,8	17,0	18,5
Экспертиза законодательства	9,0	12,3	8,5	14,8

Спектр деятельности НКО недостаточно широк в Волго-Вятском, Северо-Кавказском, Восточно-Сибирском районах, где многие социальные группы населения выпали из поля зрения НКО.

Спектр направленности программ, которые оценены руководителями как перспективные, широк для абсолютного большинства субъектов деятельности НКО. Однако в отдельных случаях специфика субъекта требует сужения видов правовой деятельности НКО до наиболее эффективных. Так, из шестнадцати основных направлений правовой деятельности НКО, осуществляющих правовую опеку лиц, находящихся в местах временного лишения свободы, реализуют только три: правовое просвещение, правовые массовые акции и выезды в учреждения для бесед с руководством; осуществляющие правовую опеку обманутых вкладчиков реализуют также три программы: издание правовой справочной литературы, выезды в финансовые компании для беседы с руководством, проводят с массами мероприятия по изменению их отношения к реалиям рынка (см. табл. 2).

Оценка эффективности любой работы – в чем-то субъективная, не всегда точная процедура. Однако без нее трудно сделать вывод о дальнейшей целесообразности, перспективности того или иного вида деятельности, в том числе НКО. Как считает

Таблица 2

Доля руководителей, считающих наиболее перспективными те или иные направления деятельности для НКО, оказывающих правовую помощь разным субъектами, %

Направления деятельности НКО	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь									
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины, матери-одиночки	Инвалиды войны и труда	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Беженцы, вынужденные переселенцы	Ветераны подразделений особого риска
Правовое просвещение	30,2	39,3	20,5	23,5	42,2	8,3	22,2	27,3	50,0	61,7
Правое обучение (круглые столы, конференции, дискуссии)	39,5	32,1	27,3	24,2	40,0	50,0	31,8	18,8	0,0	60,0
Юридическое консультирование	18,6	14,3	20,5	29,4	33,3	25,0	10,0	9,1	0,0	32,8
Защита в суде	14,0	10,7	18,2	23,9	20,0	16,7	21,3	9,9	0,0	33,3

Окончание таблицы 2

Направления деятельности НКО	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь									
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины, матери-одиночки	Инвалиды войны и труда	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Беженцы, вынужденные переселенцы	Ветераны подразделений особого риска
Подготовка и издание правовой литературы	37,5	53,6	31,8	35,3	44,5	33,2	30,0	36,4	52,1	53,1
Благодарительность, помощь в трудоустройстве	41,9	46,4	40,9	41,2	22,0	16,7	12,1	27,3	48,0	51,0
Выезды в учреждения, беседы с руководством	32,6	25,0	27,3	11,8	34,6	8,3	11,6	45,5	0,0	39,7
Психологическая поддержка	42,9	39,3	40,9	36,7	26,7	25,0	40,0	47,2	47,9	56,7
Работа со средствами массовой информации	27,9	32,1	36,4	26,1	41,9	41,7	31,4	19,5	42,4	31,9
Организация работы общественных приемных	16,3	25,0	15,9	33,9	13,3	0,0	0,0	18,2	46,3	41,4

Продолжение таблицы 2

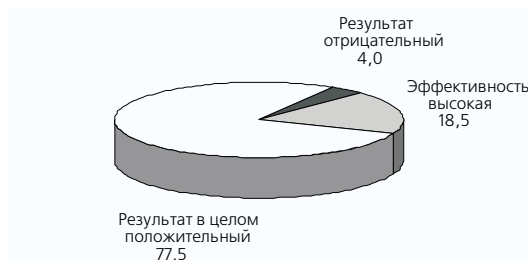
Направления деятельности НКО	Субъекты правовых инициатив НКО									
	Военно-служащие и члены их семей	Бывшие воины "горячих точек" (Афганистан, Чечня)	Арестанты в местах заключения	Бывшие заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели малого бизнеса, фермеры	Потребители	
Правовое просвещение	51,0	50,5	51,6	58,1	31,3	0,0	59,9	0,0	100,0	
Правое обучение (круглые столы, конференции, дискуссии)	72,3	48,1	0,0	44,3	30,5	0,0	54,2	0,0	0,0	
Юридическое консультирование	46,8	25,2	0,0	55,0	28,3	0,0	58,3	0,0	100,0	
Защита в суде	44,2	0,0	0,0	52,2	29,2	0,0	52,0	0,0	0,0	
Работа со средствами массовой информации	75,0	26,3	0,0	46,1	36,6	0,0	47,7	0,0	100,0	
Организация работы общественных приемных	25,2	41,9	0,0	51,9	30,4	0,0	54,5	0,0	100,0	
Подготовка и издание правовой литературы	21,0	44,0	0,0	50,6	60,7	100,0	43,1	0,0	100,0	
Благотворительность, помощь в трудоустройстве	23,3	25,0	0,0	59,3	29,2	0,0	60,3	0,0	0,0	
Выезды в учреждения, беседы на предприятиях, беседы с руководством	20,5	44,1	52,2	55,2	33,3	100,0	45,4	0,0	0,0	
Психологическая поддержка	26,9	0,0	0,0	59,9	0,0	0,0	77,3	0,0	0,0	

Окончание таблицы 2

Субъекты правовых инициатив НКО									
	Военно-служашие и члены их семей	Бывшие воины "горячих точек" (Афганистан, Чечня)	Арестанты в местах заключения	Бывшие заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели малого бизнеса, фермеры	Потребители
Направления деятельности НКО									
Организация правового обучения в школах, лицеях	42,0	50,0	0,0	39,2	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Правовые массовые акции	39,8	27,1	54,5	54,6	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Создание адресной правовой базы данных	8,3	12,5	0,0	0,0	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Содействие созданию территориальных органов самоуправления	7,7	15,4	0,0	0,0	56,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Содействие законотворчеству	0,0	75,7	0,0	0,0	29,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Содействие изменению отношения населения к рыночной экономике	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0

Рисунок 2

Мнение руководителей об эффективности правовой помощи, оказываемой НКО населению, %



большинство опрошенных руководителей, правовая помощь, оказываемая НКО населению, в целом эффективна (см. рис. 2).

Причины неудач НКО в немногочисленных случаях (4%), по мнению опрошенных руководителей, следующие:

- нехватка финансов;
- трудности во взаимодействии с военной прокуратурой по вопросам призывников;
- равнодушие ряда судей, некоторых представителей аппарата государственных органов власти;
- отсутствие должной поддержки со стороны СМИ;
- несоблюдение законов представителями юридических органов;
- круговая порука чиновников, бюрократическая волокита в ответах на запросы или при оформлении дела.

Оценка руководителями эффективности всех программ, реализуемых НКО, относительно высокая. Трудности возникают лишь в оценке таких видов, как распространение правовой информации в сети Интернет и обращение с запросами в государственные органы (см. табл. 3).

По мнению руководителей НКО, наиболее перспективными являются три вида программ: 1) правовое воспитание и юридическое консультирование населения; 2) активные формы правового обучения, правовая защита населения и работа со СМИ; 3) организация работы общественных приемных, издание и распространение правовой литературы, благотворительность.

Таблица 3

Доля руководителей, по-разному оценивающих эффективность реализуемых НКО правовых инициатив, %

Оценка эффективности мероприятия	Виды правовых инициатив, реализованных НКО										
	Юридическое консультирование	Организация конференций, семинаров	Защита в суде	Издание материалов по правовой тематике	Благодарительность	Распространение правовой информации в Интернете	Психологическая реабилитация	Создание филиалов НКО	Помощь в составлении исков в суд	Обращение с запросом в государственные органы	Помощь в трудоустройстве
Эффективность высокая	19,1	8,3	30,2	30,0	20,0	33,3	0,0	34,8	27,8	12,5	0,0
Результативность в целом положительная	73,6	83,3	64,2	60,0	80,0	0,0	100,0	65,2	62,3	62,5	100,0
Достичь желаемой цели не удалось	4,5	8,4	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	25,0	0,0
Итоговый эффект не известен	2,8	0,0	0,0	10,0	0,0	66,7	0,0	0,0	4,3	10,0	0,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Доля руководителей НКО, считающих наиболее перспективными в будущем (%):

- 33,3 – правовое просвещение населения;
- 31,9 – юридическое консультирование населения;
- 21,3 – проведение круглых столов, конференций, дискуссий по правовой проблематике;
- 12,8 – защиту в суде;
- 10,6 – работу НКО со средствами массовой информации;
- 8,5 – организацию работы общественных приемных;
- 8,5 – благотворительность, помощь в трудоустройстве;
- 7,1 – подготовку и издание правовой литературы;
- 3,9 – психологическую поддержку населения;
- 3,1 – организацию правового обучения в школах, вузах;
- 2,8 – проведение массовых правовых акций;
- 2,1 – законодательные инициативы;
- 2,0 – создание базы правовой информации;
- 1,7 – выезды в учреждения, на предприятия, беседы с руководством;
- 1,4 – содействие созданию территориальных органов самоуправления;
- 0,9 – содействие изменению отношения населения к рыночной экономике.

Чтобы реализовать в будущем вышеобозначенные перспективные цели, НКО потребуются, по мнению руководителей, следующие ресурсы:

Доля руководителей, считающих необходимыми для реализации перспективных целей НКО следующие ресурсы (%):

- 69,7 – достаточное финансирование;
- 47,1 – наличие техники, средств связи, сети Интернет;
- 26,4 – наличие помещения;
- 13,5 – наличие транспорта;
- 8,4 – наличие электронной базы правовой информации, правовой литературы;
- 8,4 – наличие квалифицированных кадров в штате НКО;
- 6,5 – помощь со стороны опытных юристов;
- 5,8 – возможность издавать правовую литературу;
- 4,5 – качественный состав актива;
- 3,9 – тесные связи с администрацией территорий;
- 1,9 – тесные связи со СМИ.

Итак, чтобы в будущем НКО могли реализовать свои цели, им необходимы: 1) финансирование в соответствии с потребностями, 2) обеспеченность современной техникой и связью, 3) наличие соответствующего помещения, 4) наличие транспорта, 5) наличие электронной базы правовой информации, 6) наличие квалифицированных кадров.

Таблица 4

Доля руководителей, считающих важной реализацию для повышения эффективности работы НКО, соответствующих мер, %

Чего не хватает НКО для повышения эффективности работы	Территориально-экономические районы, в которых размещены НКО													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Квалифицированных кадров	20,0	0,0	11,6	30,0	33,2	36,0	5,0	10,0	18,2	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0
Активистов	8,0	0,0	14,5	0,0	0,0	0,0	0,0	41,6	0,0	11,7	10,0	0,0	0,0	0,0
Помещения	16,0	33,3	10,9	0,0	10,6	51,4	0,0	13,3	9,1	14,3	41,9	22,9	0,0	0,0
Финансов	76,0	88,9	45,4	62,5	51,5	90,6	85,0	90,1	63,6	55,6	70,4	64,7	70,0	77,8
Внимания со стороны государственных органов	12,0	12,1	22,8	24,6	30,9	10,7	6,6	22,5	18,8	0,0	0,0	12,5	35,6	11,1
Правовых знаний кадрам	4,0	14,3	0,0	0,0	12,3	0,0	10,4	13,9	0,0	22,2	0,0	0,0	20,4	26,2
Техники, средств связи	16,0	12,6	26,2	10,4	20,0	30,9	21,1	12,3	19,2	24,5	10,4	13,2	0,0	13,7
Собственной издательской базы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,2	0,0	0,0	11,2	0,0	0,0	0,0

Судя по данным табл. 4, для повышения эффективности правовой деятельности НКО, большинству из них необходимо дополнительное финансирование во всех регионах, но в меньшей степени в Калининградской области, в Северном и Северо-Кавказском районах.

В помещении нуждаются прежде всего НКО Волго-Вятского, Уральского районов и Санкт-Петербурга.

Потребность в улучшении финансирования, помощь в приобретении техники, установка телефонной и факсимильной связи, предоставление помещения для офиса – все это необходимо для повышения эффективности работы НКО, независимо от профиля их деятельности.

5. Источники финансирования региональных программ

Прежде чем рассмотреть основные источники финансирования деятельности НКО в настоящее время, предпримем краткий исторический экскурс.

Какими источниками финансовой поддержки пользовались НКО в период своего становления в 1980-е годы? Таких источников было не менее десяти:

Доля НКО, имевших различные источники финансирования на стадии становления (%):

- 34,0 – членские взносы;
- 32,7 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
- 27,8 – спонсорские взносы предприятий;
- 27,2 – индивидуальные пожертвования граждан;
- 22,8 – гранты от иностранных фондов;
- 21,0 – помощь государственных органов;
- 10,5 – собственные доходы;
- 5,6 – гранты от российских фондов;
- 3,1 – спонсорские взносы общественных организаций;
- 13,6 – другие источники (правовое обучение, финансирование от главного офиса и др.).

Членские взносы играли существенную роль в финансировании НКО на стадии их становления в начале 80-х годов, однако уже через несколько лет для вновь создающихся НКО всё более значимым становятся спонсорские взносы, индивидуальные пожертвования граждан.

С 1986 по 1988 гг. весомый вклад в финансирование НКО вно-

сили органы государственной власти, однако в последующем их роль уменьшилась, зато возросла роль бесплатных услуг, оказываемых НКО гражданами и организациями. Доходы НКО от коммерческой деятельности невелики.

Структура финансирования НКО на стадии их становления в разных территориально-экономических районах России имеет свои отличия, но они несущественны.

В структурном отношении финансирование деятельности НКО изменилось мало. Хроническая нехватка финансов, характерная для экономических и социальных структур России в последние 10 лет, вносит в финансирование НКО свою коррекцию. Сказывается она и на работе НКО. Чтобы выжить и хотя бы в средней степени реализовать намеченное в программах и необходимое населению, НКО стараются находить различные источники финансирования.

Основным источником выступают зарубежные фонды и только после них – собственные средства НКО, государственные органы, российские общественные организации и российские фонды (речь идет о финансировании в среднем трех программ примерно 60% НКО, участвовавших в конце 1990-х годов в реализации правовых инициатив).

Сейчас имеются, по крайней мере, шесть источников, обеспечивающих пополнение бюджета НКО финансами, и один, фигурирующий в виде бесплатных услуг, оказываемых НКО гражданами и организациями. Из шести источников основную роль в финансировании НКО, как отмечалось ранее, играют гранты от иностранных фондов. Велика роль в финансировании деятельности НКО индивидуальных пожертвований граждан, спонсорских взносов, а также членских взносов. Несмотря на то, что НКО – негосударственные организации, государственные органы вносят серьезную лепту в их финансирование.

Доля НКО, имевшие в конце 90-х гг. разные источники финансирования (%):

- 81,0 – зарубежные фонды;
- 41,4 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
- 31,5 – спонсорские взносы предприятий;
- 31,0 – собственные средства НКО;
- 30,9 – индивидуальные пожертвования;
- 27,8 – членские взносы;
- 27,4 – государственные органы власти;

- 14,3 – российские фонды;
- 4,8 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
- 3,6 – пожертвования частных предприятий;
- 18,6 – другие источники (в основном партнерские программы).

Надежда на зарубежные источники не всегда себя оправдывает. Например, по оценкам руководителей, зарубежные фонды недостаточно финансировали программы, выполнявшиеся НКО Центрального, Северо-Кавказского и Дальневосточного районов. Не исключено, что сами фонды не смогли убедительно доказать социальную полезность своих программ.

Финансирование программ российскими фондами было более-менее существенным лишь на Дальнем Востоке, в Центральном Черноземье, в Западной Сибири и в Центральном районе.

Гранты иностранных фондов представляют огромную финансовую поддержку для большинства НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Центрального Черноземья и Урала.

Практически нет спонсорских взносов от предприятий в Центральном Черноземье.

Государственная финансовая помощь НКО велика в Северо-Западном, Волго-Вятском, Поволжском, Западно-Сибирском и Северо-Кавказском районах.

Практически все источники основную часть вносимых на счет НКО средств направляют на правозащитные акции. На правовое просвещение чаще расходуются собственные средства НКО.

Подчеркнем, что изложенное отражает структуру финансирования НКО в конце 90-х годов.

Рассмотрим подробнее, какую долю в финансовом бюджете НКО составляли в этот период поступления из разных источников. Для этого сначала отобразим долю НКО, получавших в 1998 г. финансирование из тех или иных источников (см. рис. 1).

У разных НКО поступления из перечисленных на рис. 1 источников составляли в бюджете разную долю. Для сопоставления структуры бюджета НКО в разных территориально-экономических районах России за 1998 г. построим специальный показатель доли в бюджете НКО тех или иных источников.⁴

⁴ В целях построения показателя осуществлено нормирование структуры бюджета на основании взвешенной арифметической средней, экстраполированной на все НКО России.

Рисунок 1

Доля НКО, получавших в 1998 г. финансирование из разных источников, %

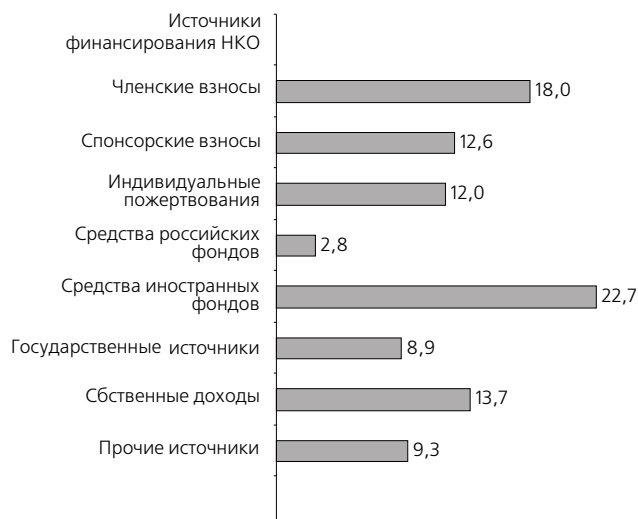


В целом – это усредненный показатель, однако только он дает возможность осуществить анализ и сопоставление на обобщенном уровне. Согласно этому показателю, структура бюджета НКО России за 1998 г. следующая (см. рис. 2).

Как видно из рис. 2, четверть финансовых средств российских НКО в 1998 г. получена от иностранных гуманитарных фондов. В целом же эти поступления, а также членские взносы, спонсорские взносы и индивидуальные пожертвования составили в 1998 г. две трети (65,3%) совокупного бюджета российских НКО. Доля государственных источников – менее десятой части, примерно столько, сколько и услуги, оказываемые НКО организациями и гражданами.

Особенно велика доля членских взносов в бюджете НКО Северного Кавказа и Дальнего Востока. На Северном Кавказе слабо представлены в бюджетах НКО такие источники финансирования, как иностранные фонды. Государственные источники со-

Доля средств в бюджете НКО России, поступавших от соответствующих организаций в 1998 г., % (совокупный бюджет всех НКО России = 100%)



ставляют значительную долю бюджета НКО Санкт-Петербурга, Поволжского, Уральского районов (см. табл. 1).

Средства общественных организаций играют большую роль в бюджетах НКО Центрального, Центрально-Черноземного, Западно-Сибирского районов. Пополняют серьезно свои бюджеты за счет коммерческих услуг НКО Калининградской области, Северного Кавказа и Центрального района.

Характер источников финансирования во многом зависит от того, какие группы населения выступают в качестве объекта деятельности НКО. Так, членские взносы являются серьезным финансовым подспорьем НКО, защищающих интересы студентов вузов, инвалидов войны и труда, инвалидов детства. Спонсорские взносы играют важную роль в бюджете НКО, защищающих интересы детей, молодежи, пенсионеров, инвалидов детства, беженцев и вынужденных переселенцев, ветеранов подразделений особого риска, бывших воинов «горячих точек», малоимущих, лиц, освобожденных из мест временного лишения свободы, лиц без определенного места жительства, представителей этнических меньшинств, предпринимателей малого

Таблица 1

Доля НКО, в разных районах России, получивших в 1998 г. финансовую поддержку из разных источников, %

Источники финансирования НКО	Территориально-экономические районы, в которых размещены НКО													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западные	Северные	Волго-Вятский	Центральные	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальне-Восточный
Членские взносы	14,4	15,8	24,1	21,1	16,0	13,2	15,9	13,0	15,4	58,5	12,6	12,2	17,7	31,4
Спонсорские взносы	18,5	16,9	16,2	16,5	16,8	14,0	21,5	29,6	6,8	12,0	14,5	33,4	13,0	10,4
Индивидуальные пожертвования	15,1	16,4	3,5	21,1	13,1	5,7	7,8	20,9	19,3	3,4	7,5	3,2	22,1	11,1
Поступления от российских фондов	6,2	0,0	0,0	10,5	3,8	3,7	0,0	5,7	0,0	0,0	4,1	5,7	1,2	0,0
Поступления от иностранных фондов	28,6	29,1	8,5	24,7	10,1	25,6	13,7	30,8	32,5	0,0	21,6	16,7	24,3	25,3
Государственные источники	7,1	18,6	0,2	6,1	8,8	14,0	10,3	0,0	19,0	0,0	21,5	12,5	9,1	0,0
Собственные доходы	6,1	0,0	27,1	0,0	9,6	6,7	17,6	0,0	0,0	24,1	0,0	10,0	9,9	12,2
Прочие источники	4,0	3,2	20,4	0,0	21,8	17,1	13,2	0,0	7,0	2,0	18,2	6,3	2,7	9,6
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

бизнеса и фермеров, участников ликвидации чернобыльской аварии.

Государственными источниками пополнения своего бюджета активно пользуются НКО, защищающие интересы учащихся школ, молодежи, студентов вузов, инвалидов войны и труда, инвалидов детства, ветеранов войны и труда, пострадавших и участников ликвидации чернобыльской аварии, беженцев и вынужденных переселенцев, бывших воинов “горячих точек”, малоимущих, лиц без определенного места жительства, предпринимателей малого бизнеса и фермеров, многодетных семей (см. табл. 2).

С погрешностью $\pm 2-3\%$ можно подсчитать долю совокупного бюджета российских НКО в 1998 г. в разных территориально-экономических районах России. Наименьшая доля пришлась на НКО Северного Кавказа, Восточной Сибири, Дальнего Востока и Центрального Черноземья.

Если сравнить долю бюджетов НКО территориально-экономических районов с долей проживающего в них населения, то в самой невыгодной ситуации оказывается Северный Кавказ и Западная Сибирь, а в самой выгодной – Москва, Санкт-Петербург, Калининградская обл., Северо-Западный и Волго-Вятский районы (см. рис. 3).

Согласно оценкам руководителей НКО, названная структура финансирования в 1998 г. обеспечила потребности НКО России в среднем на 45%. При этом следует учесть, что стабильного финансирования ни из одного источника в 1998 г. не имели 23,7% НКО.

Наиболее «обеспеченным» в 1998 г. оказался бюджет НКО Поволжья, Центрального Черноземья, Волго-Вятского района, Урала и Москвы; наименее «обеспеченным» – бюджет НКО Восточной Сибири, Северного, Северо-Кавказского районов и Санкт-Петербурга.

Руководители НКО называют три основные причины недофинансирования: отсутствие денег в регионах из-за экономического кризиса, нежелание государственных органов помогать НКО, нежелание потенциальных спонсоров помогать НКО.

Доля НКО, имевших в 1998 г. по мнению руководителей, недофинансирование из-за (%):

48,5 – плохого экономического и финансового положения в регионе;

25,4 – отсутствия поддержки со стороны государственных органов;

- 15,7 – нежелания организаций и предприятий оказать помощь;
- 10,4 – отсутствия эффективной стратегии поиска средств для НКО;
- 4,5 – затруднений с получением грантов;
- 1,5 – того, что у НКО нет прав заниматься коммерческой деятельностью.

Мотивация недостаточного финансирования бюджетов НКО в 1998 г. отличается по регионам страны. Больше всего сетуют на отсутствие финансовой поддержки со стороны государствен-

Таблица 2

Источники финансовой поддержки НКО в зависимости от категории групп населения, которым НКО оказывают помощь, %

Источники финансирования	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь										
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины	Инвалиды войны и труда	Пенсионеры	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Беженцы, вынужденные переселенцы	Ветераны подразделений особого риска
Членские взносы	1,3	14,8	27,3	0,0	7,9	14,5	6,0	9,9	3,4	8,0	10,0
Спонсорские взносы	21,1	25,0	3,3	1,2	14,8	19,7	20,3	19,9	16,9	22,5	33,3
Индивидуальные пожертвования	13,2	8,3	9,1	10,0	12,8	24,5	17,7	18,5	16,9	14,2	26,7
Государственные источники	25,5	38,1	36,4	11,3	24,6	17,7	22,6	35,5	27,2	32,5	10,0
Поступления от российских фондов	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,2	2,4	0,0	2,8	0,0
Собственные доходы	33,3	11,9	0,0	0,0	18,6	30,7	26,5	32,5	13,4	28,4	13,3
Поступления от иностранных фондов	19,6	18,5	8,0	50,0	14,6	3,2	0,0	30,5	0,0	26,2	0,0
Оказание безвозмездной помощи со стороны граждан и организаций	34,2	32,6	28,2	17,7	26,5	33,9	41,0	29,6	31,0	28,3	0,0

Источники финансирования	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь										
	Военнослужащие и члены их семей	Бывшие воины "горячих точек" (Афганистан, Чечня)	Малоимущие	Бывшие и нынешние заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели малого бизнеса, фермеры	Участники ликвидации чернойбыльской аварии	Потребители	Многодетные семьи
Членские взносы	8,5	16,7	5,4	17,3	0,0	0,0	8,0	17,7	0,0	16,7	0,0
Спонсорские взносы	15,0	21,9	44,4	3,3	1,2	4,8	19,1	33,3	29,9	9,9	22,5
Индивидуальные пожертвования	17,5	20,0	10,8	13,3	0,0	0,0	0,0	17,7	11,1	13,3	8,3
Государственные источники	22,0	46,7	33,5	16,7	33,3	0,0	20,0	25,4	38,9	6,7	33,8
Поступления от российских фондов	3,5	0,0	0,0	2,7	1,8	0,9	11,1	4,8	0,3	0,3	4,1
Собственные доходы	15,0	0,0	23,5	30,0	10,1	38,9	10,9	53,9	6,4	16,7	19,6
Поступления от иностранных фондов	0,0	0,0	3,0	36,6	0,0	0,4	52,3	11,4	6,0	0,0	19,0
Оказание безвозмездной помощи со стороны граждан и организаций	22,5	23,3	32,4	40,0	20,2	16,7	20,0	17,7	21,1	20,0	39,3

ных органов руководители НКО Калининградской области, Северного Кавказа, Центрально-Черноземного района, Дальнего Востока. Руководители НКО Западной Сибири, Центрального, Северного районов и Восточной Сибири жалуются в основном на отсутствие денег из-за экономического и финансового кризиса (см. табл. 3).

В каком плане страдает из-за недофинансирования бюджета правовая деятельность НКО? Как указали опрошенные руководители, недофинансирование прежде всего снижает эффективность правового просвещения и правовой защиты населения.

Таблица 3
Доля руководителей, назвавших разные причины недофинансирования НКО в 1998 г. в разных районах России, %

Причины недофинансирования бюджета НКО	Территориально-экономические районы, в которых размещены НКО													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Отсутствие поддержки со стороны государственных органов	12,5	28,6	57,1	33,3	12,5	22,2	0,0	44,4	25,0	50,0	42,9	10,0	0,0	50,0
Плохое экономическое и финансовое положение в регионе	18,8	42,9	14,3	37,3	65,0	55,5	82,3	55,7	37,5	30,0	57,2	70,0	71,5	30,0
Нежелание организаций и предприятий оказать помощь	37,5	28,6	28,6	22,2	25,0	11,1	5,9	11,1	25,0	0,0	0,0	0,0	14,3	10,0
Затруднения с получением грантов	12,5	0,0	0,0	22,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Отсутствие у НКО эффективной стратегии поиска средств	25,0	14,3	0,0	0,0	0,0	11,1	11,8	11,1	12,5	20,0	0,0	10,0	14,3	0,0
Отсутствие у НКО прав заниматься коммерческой деятельностью	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0

Рисунок 3

Мнение руководителей в разных территориально-экономических районах и мегаполисах России о том, на сколько процентов была обеспечена финансовая база деятельности НКО в 1998 г., %



Доля НКО, которым не хватает денег для (%):

- 29,0 – правового просвещения, обучения населения;
- 26,9 – общей правозащитной деятельности;
- 17,9 – благотворительности;
- 15,9 – оплаты труда сотрудников, активистов, юристов-консультантов;
- 11,7 – издательской деятельности;
- 11,0 – приобретения техники, оплаты работы в сети Интернет;
- 4,1 – правового контроля за органами власти;
- 3,4 – аренды помещения.

В разных регионах страны значимость тех или иных последствий недофинансирования НКО разная. В 1998 г. недофинансирование сильнее всего повлияло на работу НКО по правовому воспитанию населения в Северо-Западном, Центрально-Черноземном, Уральском районах и в Калининградской области. Правозащитная деятельность НКО пострадала больше всего в Санкт-Петербурге, в Волго-Вятском, Поволжском и Северо-Кавказском районах.

Как сложится, по мнению руководителей, формирование бюджета НКО в ближайшем будущем? Более четверти (28,3%) руководителей НКО считают, что им вряд ли удастся сформировать свой финансовый бюджет в будущем на все 100%. По мнению остальных – в ближайшем будущем им удастся сформировать свой бюджет в среднем на 50%.

Степень оптимизма руководителей НКО разных территориально-экономических районов России различается. Наиболее оптимистично настроены по поводу возможности сформировать свой бюджет в ближайшем году руководители НКО Калининградской области, Москвы, Волго-Вятского, Поволжского и Уральского районов; наиболее пессимистично – руководители НКО Восточной Сибири, Северного Кавказа и Северного района (см. рис. 4).

Изложенный анализ результатов исследования позволяет сделать ряд общих выводов.

Период массового становления российских НКО – немногим более 10 лет – в историческом плане небольшой. Однако его значимость для развития правового сознания населения страны трудно переоценить. Возникнув за короткий период во всех регионах страны, НКО сразу же включились в работу со всеми слоями населения, нуждающимися в правовой защите, способствуя тем самым вытеснению идеологических принципов общественных отношений и замене их правовыми.

Сегодня НКО в России – это не только реальность, но и активная сила, символ самодеятельности масс, надежная опора государства на пути демократизации общественной жизни.

Инициативные программы НКО направлены на правовую защиту, бесплатное юридическое консультирование, правовое просвещение населения. По сути, речь идет о правовой благотворительности социально-активных людей, чьим жизненным кредо является бескорыстная деятельность во имя гуманности общественных отношений, приоритета интересов личности.

За прошедшие 10 лет НКО в России смогли упрочиться и функционально, и материально. В действенной самореализации НКО важной опорой стали зарубежные и российские фонды, выступающие в качестве спонсоров российские предприятия, оказывающие безвозмездную помощь гражданам. Благодаря этой поддержке НКО смогли наладить не только индивидуальную помощь гражданам, но и массовую работу в форме правозащитных акций, публикацию и распространение справочной литературы

Рисунок 4

Мнение руководителей НКО разных территориально-экономических районов страны о том, на сколько процентов удастся сформировать бюджет НКО в 1999 году, %



по правовой проблематике, широкое правовое информирование при помощи сети Интернет. Сложилось тесное сотрудничество НКО со средствами массовой информации. Последнее, однако, не всегда реализуется в той форме и в тех масштабах, которые желательны для НКО. Тем не менее тенденции этого сотрудничества благоприятные.

Большую помощь оказывают НКО государственные органы территорий, что в условиях России, учитывая экономические трудности реформирующегося общества, очень важно. Эта помощь носит прежде всего материальный характер: предоставление помещения для офиса, каналов телефонной и факсимильной связи, типографских услуг, транспорта. В свою очередь, НКО помогают государственным органам в экспертизе проектов

законов, проявляют законодательную инициативу, принимают активное участие в работе правовых комиссий территориальных органов власти.

Первая по значимости проблема – это недостаток финансовых средств, затрудняющий реализацию многих, особенно массовых правовых инициатив. Речь идет о правовом просвещении масс, правовой защите социально незащищенных слоев населения, мониторингах правовой ситуации в масштабах региона, массовом издании правовой литературы.

Одна из проблем, тормозящая эффективную работу НКО, – технологическое несовершенство и неполнота базы правовой информации. Причиной тому – отсутствие у НКО серверной техники, необходимой для формирования систематизированной базы правовых данных.

Планы НКО на будущее обнадеживают – формирование правового сознания граждан России будет ознаменовано новым подъемом. Однако предпосылкой этого являются опять-таки должная финансовая поддержка НКО, поиск и мобилизация новых источников средств, призванных лечь в основу развития одной из важнейших составляющих демократического облика российского государства – правовых инициатив добровольных объединений граждан.

ГЛАВА ШЕСТАЯ ПОДГОТОВКА ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ В ВУЗАХ¹

1. Мотивы поступления на юридический факультет и социальная структура студентов

Процесс становления рыночных отношений и строительства правового государства в России обнажил целый ряд проблем, в том числе несоответствие законодательства страны состоянию правового поля, нехватку юридических кадров, недостаточно высокий профессиональный уровень юристов в условиях динамично изменяющихся общественных отношений. Юридические вузы страны были поставлены перед необходимостью подготовить новое поколение юристов, вооруженных современными правовыми знаниями, способных быстро адаптироваться к складывающейся ситуации. Кроме того, в отличие от прежних времен, доступ к профессии юриста стал открытым для всех, что породило высокий спрос на эту специальность со стороны выпускников средних школ.

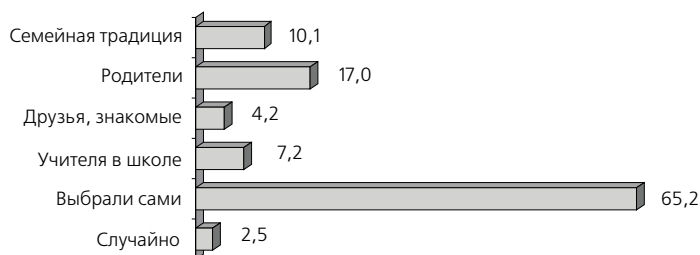
Рассмотрим как проходило в этих условиях формирование контингента студентов юридических факультетов российских вузов.

Прежде всего, следует отметить, что, поскольку профессиональная ориентация выпускников в средних школах практически отсутствует, две трети абитуриентов, поступающих на юридические факультеты, выбирает эту специализацию самостоятельно, не имея возможности соотнести свои склонности с теми требованиями, которые предъявляют такие профессии, как юрист, правовед (рис. 1).

¹ Глава подготовлена С.Б. Зайцевым. Материал основан на итогах исследования, проведенного в 1995-96 гг. Центром социологических исследований Госкомвуза РФ. Опрошено 1158 студентов и 219 преподавателей юридических факультетов в 22 вузах европейской части страны, как с коммерческими, так и с некоммерческими условиями обучения. Цель зондажного исследования состояла в оценке эффективности подготовки кадров на юридических факультетах. Актуальность этой цели связана с тем, что в начале 90-х годов количество юридических факультетов в вузах России интенсивно возрастало, хотя в абсолютном большинстве вузов, решивших «обзавестись» юридическими факультетами, не было ни опыта подготовки подобных специалистов, ни преподавателей необходимого профиля, ни учебников.

Рисунок 1

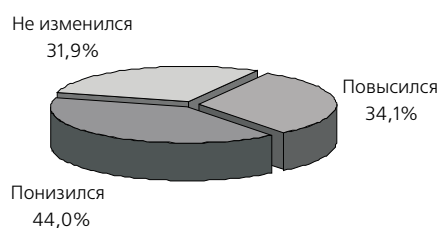
Кто посоветовал студентам выбрать юридическую специальность, %



Почти каждый второй преподаватель юридических факультетов указывает на снижение уровня подготовленности абитуриентов к конкурсным экзаменам (рис. 2).

Рисунок 2

Оценка преподавателями юридических факультетов уровня подготовленности абитуриентов, поступивших на юридические факультеты за последние 2–3 года, %



Школьных знаний для поступления в вуз явно не хватает. Поэтому для подготовки к вступительным экзаменам на юридический факультет 46,2% ныне обучающихся студентов нанимали репетиторов, 26,2% - учились на подготовительных курсах, 26,4% - готовились дополнительно самостоятельно и только для 21,0% нынешних студентов хватило школьных знаний, чтобы поступить в вуз.

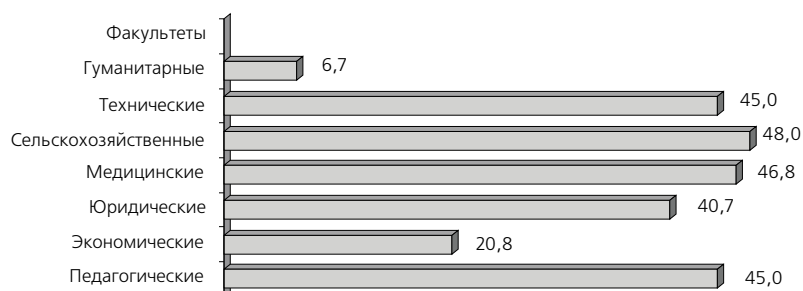
Доля поступающих на юридические факультеты на базе только школьных знаний в полтора раза меньше, чем поступающих на этих же условиях в другие вузы. Это следствие не только низкого уровня школьной подготовки, но и более высокого, чем в других вузах, конкурса на юридические факультеты.

При сохранении нынешней ситуации в системе школьной профориентации молодежи, доля поступающих в вуз только на базе школьных знаний в ближайшие годы не превысит 40%, а на юридические факультеты – 30%.

Снижение качества подготовленности абитуриентов отнюдь не является особенностью юридических факультетов. Такова тенденция, характерная для большинства вузов (рис. 3).

Рисунок 3

Доля преподавателей разных факультетов, указавших, что качество подготовленности абитуриентов резко снижается, %



Средний показатель по школьному аттестату у поступивших на юридические факультеты за последние 5 лет составил 4,5 балла (в среднем по вузам страны – 4,4 балла). Этот показатель немногим выше среднего на юридических факультетах столичных вузов – 4,6 балла и ниже среднего на юридических факультетах региональных вузов – 4,4 балла.

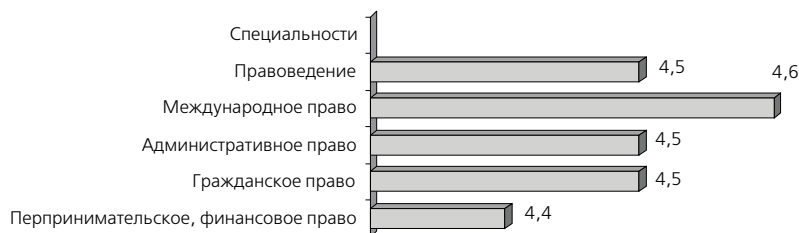
Наиболее высок средний балл по школьному аттестату у тех, кто выбрал специальность “международное право”, самый низкий – у поступивших по специальности “предпринимательское (финансовое) право” (рис. 4).

Среднее число вступительных экзаменов на юридические факультеты (3-4) выше, чем на другие факультеты вузов страны (2-3).

Средний проходной балл на юридические факультеты 18,4 (на другие факультеты 12,3 балла), а минимальный проходной балл – 18,0 (на другие факультеты – 11,6 балла), то есть примерно на 2% ниже среднего балла.

Рисунок 4

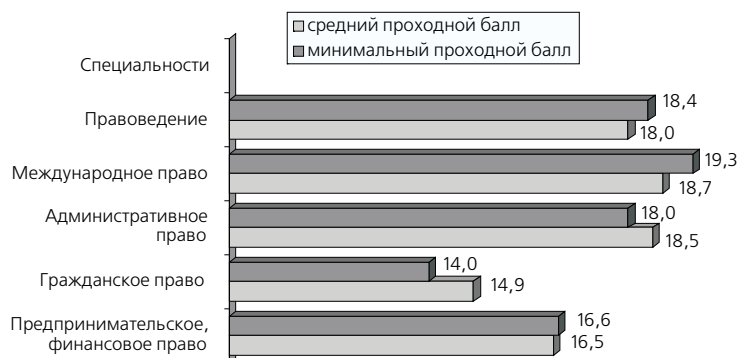
Средний балл по школьному аттестату студентов, поступивших на юридический факультет, %



Наиболее низким является проходной балл (равно как и минимальный) по специальности “гражданское право” (рис. 5). По ряду специальностей средний проходной балл оказывается ниже объявленного по конкурсу минимального балла. Это связано со «смягчением» условий приема для большей части абитуриентов, поступающих на факультет на коммерческих условиях.

Рисунок 5

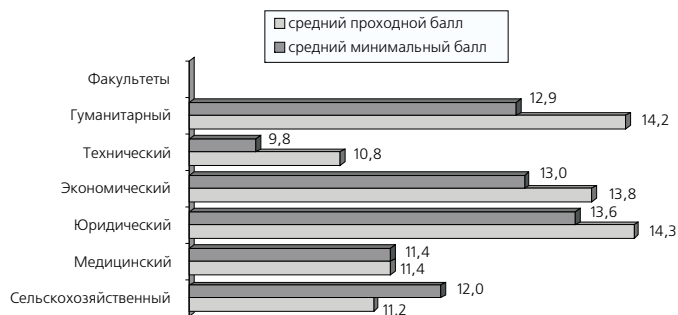
Средний и минимальный проходные баллы студентов, поступивших на разные юридические специальности



Близость среднего и минимального проходных баллов, то есть слабый “конкурсный эффект” вступительных экзаменов – проблема, характерная для всех вузов страны (рис. 6).

Рисунок 6

Средние проходной и минимальный баллы за последние пять лет при поступлении в вуз, %



Мотивируя поступление на юридический факультет, две трети (66,7%) студентов главной причиной назвали склонность к юридической профессии. Почти треть (32,1%) не стали связывать мотив поступления на факультет с призванием юриста, а мотивировали поступление в вуз желанием в будущем выполнять работу интеллектуального характера (табл. 1).

Что касается собственно профессиональной ориентации, то, судя по ответам студентов, немногим больше половины из них считают, что выбранная профессия соответствует их призванию, а примерно 45% стремилась освоить профессию юриста, предвидя высокий спрос на специалистов юридического профиля в будущем (табл. 2).

Результаты исследований последних лет свидетельствуют о том, что установки молодежи на реализацию в профессии своих наклонностей начинают доминировать. Это характерно для поступающих как на юридические, так и на другие факультеты. Среди поступивших в 1996-2000 годах на юридические факультеты доля тех, кто мотивирует этот шаг желанием “получить профессию в соответствии со своими наклонностями”, в среднем составляет 61,3% (по остальным факультетам – 56,0%). Таким образом, “профессиональный балласт” среди будущих юристов хотя и меньше, чем среди студентов остальных вузов страны, однако и здесь составляет треть обучающихся (рис. 7).

В основе мотивации студентами выбора той или иной юридической специальности лежат два фактора: реализация своего призвания и ориентация на будущий спрос (прагматический мо-

Таблица 1

Мотивы поступления студентов на юридические факультеты в разные годы, %

Мотивы поступления	Год поступления						В среднем
	1991	1992	1993	1994	1995		
Стремление выполнять в будущем интеллектуальную работу	30,2	35,1	29,1	35,3	31,3		32,1
Стремление получить профессию в соответствии со своими наклонностями	69,8	63,8	67,4	65,9	67,5		66,7
По настоянию родителей	3,8	5,3	3,5	7,1	3,6		4,7
Больше некуда было идти после школы	0,0	1,1	1,2	2,4	2,4		1,5
Чтобы не призвали в армию	1,9	3,2	0,0	1,2	3,6		2,2
Другие причины	9,4	7,4	4,7	4,7	9,6		6,9

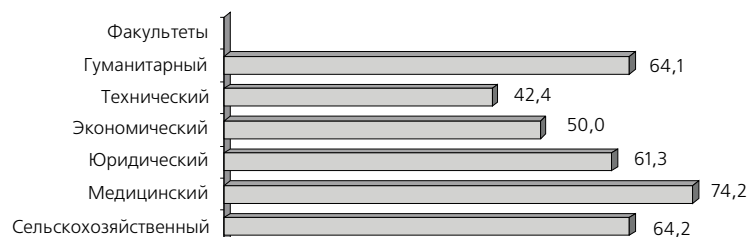
Таблица 2

Мотивы выбора в разные годы юридического факультета студентами, %

Мотивы выбора	Год поступления						В среднем
	1991	1992	1993	1994	1995		
Получают профессию в соответствии со своим призванием	54,7	58,5	46,5	58,8	62,7		56,3
Модно учиться на этом факультете	3,8	2,1	4,7	3,5	2,4		3,2
На эту специальность будет высокий спрос	39,6	41,5	52,3	44,7	44,6		44,7

Рисунок 7

Доля студентов разных факультетов, поступивших в вуз с целью получить профессию в соответствии со своими наклонностями, %



тив). В случае сочетания обоих мотивов может получиться качественный специалист, но ориентация только на второй отражает лишь ожидания, а не склонность к профессии.

Существует взаимосвязь между мотивацией выбора факультета «в соответствии со своим призванием» и предвидением высокого спроса на специалистов юридического профиля: чем больше на факультете студентов, «получающих профессию в соответствии со своим призванием», тем больше доля тех, кто руководствовался при поступлении конъюнктурными соображениями (табл. 3). Напрашивается вывод: либо студенты не совсем верно истолковывают понятие «призвание», либо часть из них при ответах на вопрос о мотивах поступления на юридический

Таблица 3

Мотивы выбора юридического факультета студентами разной специализации, %

Мотивы	Специализация				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Получают профессию в соответствии со своим призванием	57,3	55,6	40,0	36,4	66,7
Модно учиться на этом факультете	3,4	3,7	0,0	0,0	0,0
На эту специальность будет высокий спрос	45,5	46,3	20,0	18,2	44,4

факультет попросту лукавит. Если верно второе предположение, то качество подготовленных специалистов вряд ли будет соответствовать запросам общества.

Высокий показатель уверенности в востребованности обществом юридических профессий во многом объясняется высоким рейтингом профессии юриста в сознании студентов (табл. 4). Профессию юриста считают самой престижной от 50,9% студентов на пятом курсе до 67,5% на первом. Разница показателей может объясняться как изменением структуры ценностных ориентаций студентов (пятикурсники поступали в вуз еще в СССР, а первокурсники – во время процесса интенсивного реформирования всех социальных институтов уже России), так и более «приземленным» сознанием выпускников.

Таблица 4

Доля студентов, поступивших в вуз в разные годы, высказавших мнение о престижности разных профессий, %

Престижные профессии	Год поступления в вуз				
	1991	1992	1993	1994	1995
Юрист, адвокат	50,9	58,5	65,1	63,5	67,5
Экономист, финансист	9,4	11,7	26,7	15,3	14,5
Коммерсант, бизнесмен, предприниматель	5,7	4,3	5,8	1,2	3,6
Банкир	1,9	6,4	4,7	5,9	3,6
Менеджер	1,9	0,0	0,0	1,2	4,8
Политик, дипломат	1,9	3,2	2,3	5,9	4,8

Престижность профессии юриста в глазах студентов, специализирующихся по финансовому праву, намного выше, чем у студентов, специализирующихся в других областях права (табл. 5). Мнение о престижности профессий схоже у студентов «столичных»² и региональных вузов (см. табл. 6).

Поколение студентов 1991-1995 годов наглядно демонстрирует тенденцию к коммерциализации высшего образования в области подготовки специалистов наиболее престижных и вос-

² Чтобы подчеркнуть различия возможностей вузов Москвы и Санкт-Петербурга – с одной стороны, и региональных вузов – с другой, при анализе данных показатели по вузам мегаполисов объединены под названием «столичные».

Таблица 5

Доля студентов разной специализации, считающих престижными те или иные профессии, %

Престижные профессии	Специализация				
	Право-ведение	Между-народное право	Адми-нистра-тивное право	Граж-данское право	Финан-совое право
Юрист, адвокат	63,5	51,9	40,0	54,5	88,9
Экономист, финансист	17,3	7,4	20,0	18,2	22,2
Коммерсант, бизнесмен, предприниматель	3,7	7,4	0,0	0,0	0,0
Банкир	5,3	1,9	0,0	0,0	11,1
Менеджер	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Политик, дипломат	3,4	5,6	0,0	0,0	0,0

Таблица 6

Доля студентов юридических факультетов «столичных» и региональных вузов, считающих престижными те или иные профессии, %

Престижные профессии	Вузы	
	«столичные»	региональные
Юрист, адвокат	60,1	67,0
Экономист, финансист	16,4	15,1
Коммерсант, бизнесмен, предприниматель	4,7	1,9
Банкир	3,4	8,5
Менеджер	2,0	0,0
Политик, дипломат	3,7	3,8

требуемых на данный момент обществом профессий экономического и юридического профиля. Только за 5 лет количество студентов, поступивших на юридические специальности на коммерческой основе, возросло в 11,7 раза (табл. 7).

Наибольшая доля студентов, поступивших на юридические факультеты на коммерческих условиях, обучается специальностям, относящимся к области финансового права. Наибольшая доля студентов, получающих бесплатное образование – специальностям, относящимся к гражданскому праву (табл. 9). Доля

Таблица 7

Условия поступления в вуз опрошенных студентов в разные годы, %

Условия поступления	Год поступления				
	1991	1992	1993	1994	1995
Обычные	96,2	79,8	72,1	62,4	55,4
Коммерческие	3,8	20,2	27,9	37,6	44,6
Итого	100	100	100	100	100

Таблица 8

Условия поступления студентов на юридические факультеты «столичных» и региональных вузов, %

Условия поступления	Вузы	
	Столичные	Региональные
Обычные	70,5	75,5
Коммерческие	29,5	24,5
Итого	100	100

Таблица 9

Условия поступления студентов разной специализации на юридические факультеты, %

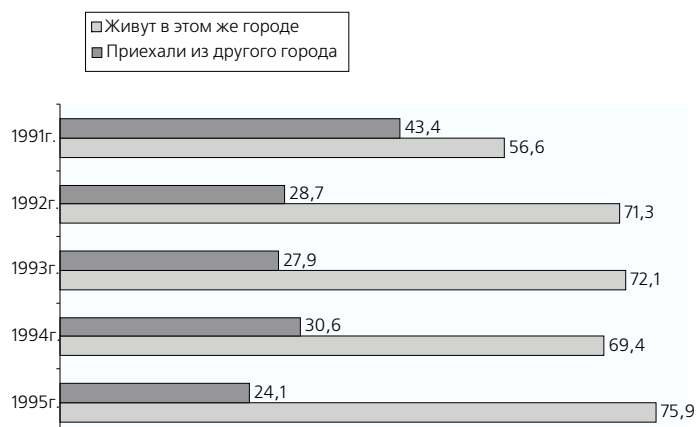
Условия поступления	Специализация				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Обычные	69,7	81,5	80,0	90,9	55,6
Коммерческие	30,3	18,5	20,0	9,1	44,4
Итого	100	100	100	100	100

поступивших в вуз на коммерческих условиях выше в Москве и Санкт-Петербурге (см. табл. 8).

В юридических вузах, как, впрочем, и во всех других, к середине 90-х годов усилилась тенденция к региональному замыканию. Если в 1991 году на 10 студентов, приехавших из другого города, приходилось 13 «местных», то в 1995 году на 10 «приезжих» приходился 31 «местный» студент, то есть проживавший до поступления в том же городе, где расположен вуз (см. рис. 8).

Рисунок 8

Доля студентов юридических факультетов, проживающих в том же городе где расположен вуз, либо в другом, %



Эта ситуация характерна как для «столичных», так и для региональных вузов (см. табл. 10).

Таблица 10

Доля студентов юридических факультетов в «столичных» и региональных городах, постоянно проживающих в том же городе где расположен вуз, либо в другом, %

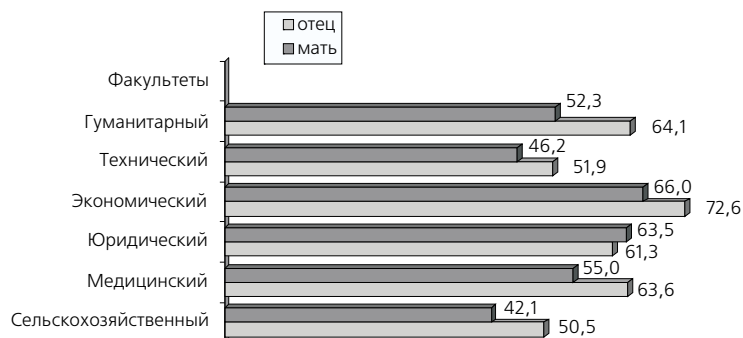
Откуда приехали студенты	Вузы	
	«столичные»	региональные
Живут в этом же городе	69,8	70,8
Приехали из другого города	30,2	29,2
Итого	100	100

Анализ социальной структуры нынешних студентов юридических факультетов наталкивает на вывод о том, что эти факультеты постепенно превращаются в «домашние лицей» единственной прослойки общества - интеллигенции (рис. 7).

Судя по данным рис. 9, более половины студентов вузов – выходцы из семей интеллигенции. Если условия приема в вузы не изменятся, то уже в ближайшие годы две трети студентов вузов будут «рекрутироваться» из семей интеллигенции. Вряд ли этого достаточно, чтобы наряду со стремлением к знаниям, гаран-

Рисунок 9

Доля студентов разных факультетов, у которых отец, либо мать имеют высшее образование, %



тировать также наличие у абитуриентов склонности к избранной профессии.

Доля студентов юридических факультетов, у которых родители, в особенности отец, выполняют интеллектуальный труд, за последние 5 лет резко возросла и имеет тенденцию к дальнейшему росту. В 2000 году не менее 70% студентов юридических факультетов были выходцами из семей, в которых отец имел высшее образование, а 65% – из семей, в которых мать закончила вуз.

Что касается региональной «обособленности» студентов, то она подтверждается тем, что 62,8% студентов юридических факультетов проживают в том же городе, в котором находится вуз (рис. 10).

Рисунок 10

Доля студентов разных факультетов, проживающих в том же городе, в котором расположен вуз, %

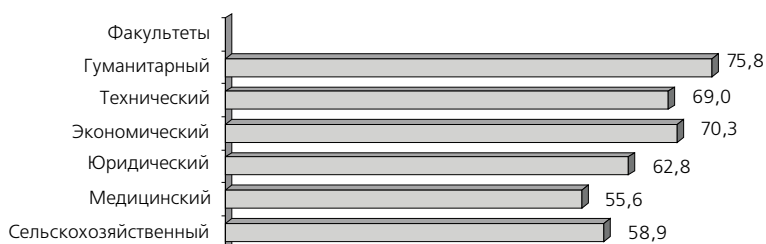


Таблица 11

Характер подготовки выпускников школ для поступления на юридический факультет вуза, %

Характер подготовки	Год поступления в вуз				
	1991	1992	1993	1994	1995
Только школьная подготовка	22,6	20,0	23,3	12,9	25,3
Нанимали (нанимали родители) репетитора	30,2	45,7	32,6	61,2	56,6
Готовились самостоятельно	37,7	23,4	27,9	25,9	22,9
Занимались на подготовительных курсах	26,4	25,5	33,7	23,5	21,7

Среди поступивших на юридические факультеты в 1995 г. почти в 2 раза больше тех, кто прибегал к услугам репетиторов, чем среди тех, кто поступил в 1991 г., но меньше готовившихся самостоятельно или занимавшихся на подготовительных курсах вузов (см. табл. 11).

Несмотря на значительное увеличение доли абитуриентов, готовившихся к поступлению в вуз с помощью репетиторов, по мнению преподавателей вузов, общий уровень подготовленности абитуриентов скорее понизился, чем повысился. Этот факт свидетельствует о том, что качество репетиторских услуг находится на достаточно низком уровне.

2. Качество учебного процесса и проблема трудоустройства выпускников юридических факультетов

Согласно оценкам преподавателей, успеваемость студентов юридических факультетов за последние годы в целом не претерпела существенных изменений (рис. 1).

Среднегодовой отсев студентов на юридических факультетах намного ниже показателей большинства вузов страны (рис. 2).

Основное беспокойство у преподавателей вызывает плохая оснащённость библиотек современной учебной литературой, факультетов - учебниками и методическими материалами, невоз-

Рисунок 1

Как изменилась успеваемость студентов за последние годы, %

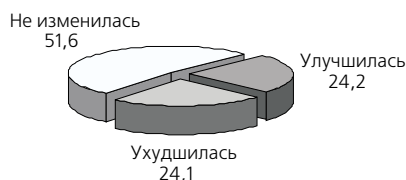


Рисунок 2

Среднегодовой «отсев» среди студентов, %



возможность заниматься исследовательской деятельностью, проходить производственную практику по профилю обучения.

Студентов больше всего беспокоит невозможность проходить производственную практику по профилю обучения (табл. 1).

Исследование выявило студенческие оценки учебников и учебных пособий. Сторонники категорических суждений к наиболее качественным отнесли «все учебники выпуска 1994-1995 годов», а к наиболее некачественным - «все учебники, изданные с 1920 по 1993 годы».

Среди факторов, мешающих стать высококвалифицированным специалистом, студенты назвали следующие:

- 1) низкий уровень преподавания, некомпетентность и консерватизм преподавателей;
- 2) большое количество ненужных, бесполезных для будущей работы учебных предметов;
- 3) плохие, отсталые учебники;

Таблица 1

**Оценка студентами разных специализаций уровня учебного процесса
(по пятибалльной системе)**

Составляющие учебного процесса	Специализация					Общая средняя оценка
	Право-ведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право	
Качество учебных пособий	3,2	3,5	3,8	3,8	3,3	3,3
Качество лекций	4,0	3,9	3,8	3,9	4,2	4,0
Возможность прохождения практики по специальности	3,1	3,4	3,0	3,1	3,1	3,1
Условия аудиторных занятий	3,5	3,8	3,8	4,0	3,9	3,5
Соответствие изучаемого материала реальной законодательной практике	3,9	3,8	3,6	4,3	3,8	3,9
Средняя оценка по специальности	3,5	3,7	3,6	3,8	3,7	3,6

- 4) недостаточность или полное отсутствие практики;
- 5) маленькая стипендия, тяжелое материальное положение;
- 6) собственная лень, неорганизованность, нехватка времени;
- 7) слабое материально-техническое оснащение вузов, плохая информационная база, плохая укомплектованность библиотек;
- 8) плохая организация учебного процесса.

По мнению студентов, качество подготовки юридических кадров можно повысить, если:

- 1) обеспечить студентов необходимой учебной литературой, современными учебниками;
- 2) больше времени уделять надлежащему уровню занятий;
- 3) предоставить возможность зарубежных стажировок;
- 4) улучшить организацию учебного процесса (в том числе повысить требовательность к студентам, к их дисциплине);
- 5) повысить стипендии, улучшить материальные условия жизни студентов;
- 6) увеличить зарплату профессорско-преподавательского состава.

Среди пожеланий есть также рекомендации предоставить студентам возможность бесплатно изучать второй иностранный язык и компьютерную грамоту; ввести ряд новых дисциплин, проще объяснять учебный материал и давать больше времени на подготовку к экзаменам.

Повышению качества учебного процесса на юридических факультетах, по мнению преподавателей, мешает и такой факт, как несоответствие правового поля содержанию учебных дисциплин.

Уровень учебного процесса на юридических факультетах в целом студенты оценили как «удовлетворительный» (см. табл. 2), причем старшекурсники более критичны, чем их младшие коллеги. Наибольшую критику вызывают отсутствие возможностей для прохождения практики по специальности и качество учебных пособий.

Наибольшую неудовлетворенность качеством учебных пособий и условиями аудиторных занятий проявляют студенты, специализирующиеся по правоведению; качеством лекций, возможностью прохождения практики по специальности и соответствием изучаемого материала законодательной практике – будущие специалисты в области административного права. В целом, самая низкая оценка уровня учебного процесса у «правоведов», самая высокая – у специализирующихся по гражданскому праву.

Студенты региональных вузов в большей мере, чем столичных не удовлетворены уровнем учебного процесса (см. табл. 3). В регионах в большей степени ощущается отсутствие современ-

Таблица 2

**Оценка студентами качества учебного процесса
(по пятибалльной шкале)**

Составляющие учебного процесса	Общая средняя оценка
Качество учебных пособий	3,3
Качество лекций	4,0
Возможность прохождения практики по специальности	3,1
Условия аудиторных занятий	3,5
Соответствие изучаемого материала реальной законодательной практике	3,9
СРЕДНЯЯ ОЦЕНКА ПО КУРСУ	3,6

Таблица 3

Оценка студентами юридических факультетов «столичных» и региональных вузов качества учебного процесса (по пятибалльной шкале)

Составляющие учебного процесса	Студенты вузов	
	«столичных»	региональных
Качество учебных пособий	3,4	2,9
Качество лекций	4,0	4,0
Возможность прохождения практики по специальности	3,1	3,2
Условия аудиторных занятий	3,6	3,3
Соответствие изучаемого материала реальной законодательной практике	4,0	3,7
Средняя оценка по курсу	3,6	3,4

ных учебников и учебных пособий, отвечающих запросам рыночных отношений, отсутствие помещений, приспособленных для аудиторных занятий.

Низкий уровень преподавания мешает, в первую очередь, столичным студентам, студентам старших курсов, специализирующимся по правоведению, международному и гражданскому праву. Перегруженность учебной программы ненужными дисциплинами острее чувствуют столичные студенты старших курсов, специализирующиеся в областях финансового и гражданского права. Несоответствие содержания учебников и учебных пособий состоянию правового поля острее чувствуют, прежде всего, студенты региональных вузов, студенты 3-го курса, специализирующиеся в области финансового и административного права. Отсутствием практики или недостаточным ее объемом в большей степени озабочены студенты-старшекурсники. Больше всего халатно относящихся к учебному процессу, по собственному признанию, среди студентов 2-го курса столичных вузов, специализирующихся в области гражданского права.

Наряду с критериями неудовлетворительного состояния условий обучения, названными студентами, имеются и иные, о которых упоминают преподаватели. Они считают, что основными причинами, мешающими им качественно готовить молодых специалистов юридического профиля, являются низкая оплата

труда и нехватка качественной учебно-методической литературы по юридической тематике (см. табл. 4).

Преподаватели столичных вузов в большей мере недовольны оплатой труда, а также чаще, чем преподаватели региональных вузов, обращают внимание на несоответствие законодательства потребностям социальной практики (см. табл. 5).

Из всех компонентов учебного процесса самую низкую оценку студентов получила возможность проходить практику по специальности. Такая оценка вполне понятна, учитывая, что около трети студентов юридических факультетов, как «столичных»,

Таблица 4

Оценка преподавателями юридических факультетов материально-организационных условий учебного процесса (по пятибалльной шкале)

Условия	Средний балл
Укомплектованность факультета квалифицированными кадрами	3,5
Условия аудиторных занятий	3,3
Возможность прохождения студентами производственной практики по специализации	3,1
Оснащенность преподавателей методическими материалами	3,0
Оснащенность студентов учебниками	3,0
Оснащенность библиотеки современной литературой	2,7
Оплата труда преподавателей	1,7

Таблица 5

Мнение преподавателей о том, что мешает качественной подготовке юристов в вузе, %

Факторы, мешающие качественной подготовке юристов	Преподаватели		
	в целом	вузов	
		столичных	региональных
Низкая оплата труда преподавателей	28,6	31,0	20,0
Плохое обеспечение учебно-методической юридической литературой	24,2	23,9	25,0
Плохая организация учебного процесса	14,3	14,1	15,0
Несовершенство законодательства, отставание его от потребностей социальной практики	11,0	12,7	5,0

Таблица 6

Оценка студентами «столичных» и региональных вузов возможности проходить практику по специализации, %

Имеется ли возможность проходить практику	Вузы	
	«столичные»	региональные
Имеется	69,5	67,9
Не имеется	30,5	32,1
Итого	100	100

так и региональных, не имеют возможности практиковаться по своей будущей специальности (см. табл. 6). Из тех студентов, кому удалось пройти практику, лишь около 30% имели эту возможность благодаря усилиям вуза, остальные же сами искали место прохождения практики.

Доля изыскавших возможность прохождения практики по своей будущей специальности увеличивается с 62,7% на первом курсе до 81,1% на выпускном, что свидетельствует о большей активности студентов-выпускников и большей потребности у них в получении практических навыков (см. табл. 7).

Таблица 7

Оценка студентами разных курсов возможности проходить практику по специализации, %

Имеется ли возможность проходить практику	Курс обучения				
	5-й	4-й	3-й	2-й	1-й
Да	81,1	72,3	64,0	70,6	62,7
Нет	18,9	27,7	36,0	29,4	37,3
Итого	100	100	100	100	100

В целом благоприятные условия для прохождения практики имеют студенты, специализирующиеся в области гражданского и финансового права, чего нельзя сказать о тех, кто специализируется по административному праву (см. табл. 8).

На чем строится уверенность тех студентов, кто не предвидит проблем со стажировкой? Судя по данным опроса, часть из них (22,0%) уповает на свой институт. Большинство же (56,3%) рассчитывает только на свои силы.

В перечне предприятий, где хотели бы стажироваться студен-

Таблица 8

**Оценка студентами, приобретающими разную профессию,
возможности проходить практику по специальности, %**

Имеется ли возможность проходить практику	Специализация				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Имеется	67,8	72,2	60,0	81,8	77,8
Не имеется	32,2	27,8	40,0	18,2	22,2
Итого	100	100	100	100	100

ты-юристы, чаще всего называются: суд, прокуратура, адвокатура, солидная фирма, в том числе коммерческое предприятие, банк, нотариальная контора, юридическая фирма, в том числе зарубежная, органы МВД, налоговая инспекция, консалтинговая фирма, законодательные органы.

Стремление поработать в качестве стажера именно в таких организациях студенты объясняют желанием приобрести практический опыт, стаж работы, получить дополнительные знания на производстве, реально столкнуться с задачами и проблемами избранной профессии, усовершенствовать знание иностранных языков, удовлетворить свое тщеславие, поработав в престижной организации.

После отмены системы государственного распределения трудоустройство стало «головной болью» для выпускников вузов. Лишь около 70% выпускников-юристов уверены в том, что смогут трудоустроиться сразу после окончания вуза. В среднем, доля уверенных в своем трудоустройстве после окончания вуза примерно одинакова на всех курсах (см. табл. 9).

Таблица 9

**Уверены ли студенты разных курсов в своем трудоустройстве
по специальности после окончания вуза, %**

В своем трудоустройстве по специальности	Курс обучения				
	1-й	2-й	3-й	4-й	5-й
Уверены	71,1	69,4	67,4	64,9	69,8
Не уверены	28,9	30,6	32,6	35,1	30,2
Итого	100	100	100	100	100

Две трети преподавателей юридических вузов (66%) также достаточно высоко оценивают шансы трудоустройства по специальности своих студентов, полагая, что спрос на юридические специальности со стороны общества в настоящее время достаточно высок.

Наибольшую уверенность в своем трудоустройстве демонстрируют студенты, специализирующиеся в области финансового и гражданского права, наименьшую – в области административного права (см. табл. 10). Эта уверенность, по всей видимости, объясняется тем, что именно на факультетах финансового и гражданского права студенты имеют лучшие возможности для прохождения практики по специальности, а, следовательно, – большие шансы устроиться на постоянную работу в тех фирмах, предприятиях и учреждениях, где проходят практику.

Однако уверенность студентов в своем трудоустройстве не всегда подкреплена реальным знанием места, где они будут работать.

Таблица 10

Уверены ли студенты разной специализации в своем трудоустройстве по специальности после окончания вуза, %

В своем трудоустройстве	Специализация				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Уверены	65,9	74,1	60,0	81,8	100,0
Не уверены	34,1	25,9	40,0	18,2	0,0
Итого	100	100	100	100	100

Таблица 11

Степень знания студентами разной специализации того, где конкретно они смогут трудоустроиться по специальности после окончания вуза, %

Степень знания	Специализация				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Знают точно	14,9	20,4	0,0	54,5	11,1
Знают в общих чертах	52,6	46,3	80,0	36,4	44,4
Не знают	32,5	33,3	20,0	9,1	44,5

А это значит, что у многих «уверенность» – это скорее намерение трудоустроиться, но отнюдь не реальная оценка своих возможностей. Об этом свидетельствует тот факт, что большинство студентов знают лишь в общих чертах, а по ряду специализаций и вовсе не знают, где им предстоит работать (см. табл. 11 и 12).

Как следует из данных, полученных в ходе исследования, определенность с местом работы после окончания вуза выше у студентов «столичных» вузов (см. табл. 13), что не удивительно, поскольку в столице выше шанс трудоустроиться после окончания вуза ввиду большей потребности столицы в специалистах юридического профиля. Такая потребность обусловлена сосредоточением в столице финансовых структур, правовых институтов, международных организаций, властных структур, большим количеством и разнообразием сфер деятельности фирм, предприятий и учреждений различного типа.

Проходя практику по специальности, студенты, наряду с приобретением профессиональных навыков, знакомятся с усло-

Таблица 12

Степень знания студентами разных курсов того, где конкретно они смогут трудоустроиться по специальности после окончания вуза, %

Степень знания	Курс обучения				
	1-й	2-й	3-й	4-й	5-й
Знают точно	12,0	15,3	7,0	17,0	41,5
Знают в общих чертах	54,2	51,8	59,3	53,2	30,2
Не знают	33,8	32,9	33,7	29,8	28,3

Таблица 13

Степень знания студентами «столичных» и региональных вузов того, где конкретно они смогут трудоустроиться по специальности после окончания вуза, %

Степень знания	Вузы	
	«столичные»	региональные
Знают точно	18,1	12,3
Знают в общих чертах	52,3	49,1
Не знают	29,6	38,6
Итого	100	100

Таблица 14

**Знание студентами требований на практике
к приобретаемой ими специализации, %**

Знание требований	Специализация студентов				
	Правоведение	Международное право	Административное право	Гражданское право	Финансовое право
Знают	74,3	72,2	40,0	90,9	77,8
Не знают	25,7	27,8	60,0	9,1	22,2
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

виями труда и требованиями, предъявляемыми к работникам на предприятиях и в учреждениях. Поэтому неудивительно, что студенты, специализирующиеся в области гражданского и финансового права, как имеющие лучшие условия для прохождения практики, в большей мере, чем другие, осведомлены о требованиях к работникам их профессии (см. табл. 14).

Большинство преподавателей не информированы о том, оказывают ли вузы помощь своим выпускникам в трудоустройстве. Причем в регионах развитие соответствующих служб значительно отстает от Москвы и Санкт-Петербурга.

Какие должности мечтают получить студенты по окончании вуза? Приведем некоторые из них: юрисконсульт, юрист, помощник юриста, адвокат, помощник адвоката, судья, следователь, прокурор.

Обращает на себя внимание тот факт, что такие должности, как помощник юриста, помощник адвоката, судья, нотариус, прокурор, следователь среди пятикурсников престижем не пользуются. Как показал опрос студентов разных курсов, с каждым курсом студенты приобретают все большую уверенность, что после окончания вуза они смогут устроиться на работу по специальности: доля «оптимистов» на первом курсе – 65,2%, на пятом – уже 88,1%.

На основании полученных результатов исследования правомерно сделать вывод о том, что проблемы подготовки квалифицированных специалистов на юридических факультетах вузов страны схожи с аналогичными проблемами других факультетов. Это, прежде всего:

- тенденция к региональной замкнутости вузов;

- резкое нарастание потока поступающих в вузы в основном из семей интеллигенции;
- потеря вступительными экзаменами своего предназначения быть регулятором конкурса;
- отсутствие связи средних школ с вузами и полное отсутствие в школах профессиональной ориентации;
- слабая материальная база вузов;
- слабая оснащенность библиотек вузов и студентов современными учебниками и методическими пособиями;
- сложности в организации производственной практики студентов по специальности;
- неясности по поводу трудоустройства студентов;
- низкая оплата труда преподавателей.

Наряду с этим имеется ряд специфических проблем, характерных только для юридических факультетов. Это несоответствие правового поля содержанию учебного процесса по юридической специализации, корпоративная замкнутость и некритичность преподавателей в отношении качества читаемых ими лекций (и это в условиях полного кризиса всей правовой системы страны).

В отличие от абсолютного большинства факультетов российских вузов, коммерциализация юридических факультетов происходит высокими темпами. Подобная ситуация стимулирует многие находящиеся в материальном затруднении вузы к открытию юридических факультетов даже тогда, когда они не располагают соответствующими кадрами преподавателей, а значит, в ущерб качеству учебного процесса.

К расширению подготовки юридических кадров стимулирует и высокий спрос на них в условиях развития правового государства. Подобная объективная экстенсивная направленность развития юридического образования в стране в течение ближайших 5-10 лет не позволит повысить качество обучения на юридических факультетах до должного уровня. Единственная возможность стимулировать подготовку действительно профессиональных кадров – интенсивный выпуск качественной учебной литературы, усиление конкурсного отбора преподавателей и повышение оплаты их труда, обеспечение эффективной учебно-производственной практики студентов по специализации, эффективное инспектирование юридических факультетов со стороны Министерства образования РФ.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Условия деятельности кредитных организаций на российском финансовом рынке¹

Десять лет экономической реформы ознаменованы интенсивным расцветом и массовым крахом разных финансовых структур – как финансовых пирамид, так и коммерческих кредитных организаций. Расцвету финансовых структур способствовала их максимальная «ангажированность» в предотвращении гиперинфляции путем привлечения свободных денег населения; распаду – отсутствие цивилизованного разделения рынка и «кучкование» вокруг одних и тех же источников финансов. Такими источниками вначале были бюджетные средства, «выкачиваемые» вновь созданными кредитными организациями благодаря кредитованию оборотных фондов государственных предприятий под сверхкрупный процент; далее – деньги населения, «прокручиваемые» через банки финансовыми пирамидами типа МММ, Русская недвижимость, Хопер и др., впоследствии – ценные бумаги и государственные «лотереи» типа ГКО; в настоящее время – валютная спекуляция.

Доходящие порой до авантюризма инициативы финансовых структур не встречали никаких преград со стороны российского законодательства. Вялые судебные процессы над «Властелиной» и небольшой группой руководителей Русского Дома «Селенга» скорее похожи на запоздалый фарс, чем на торжество закона. Всё это свидетельствует о больших изъянах в финансовом законодательстве России, являющихся подспорьем для финансовых спекулянтов и тормозом формирования цивилизованных

¹ Глава подготовлена в соавторстве с Новиковым В.М. и основана на итогах экспертной оценки. В качестве экспертов выступили 226 руководителей коммерческих кредитных организаций России. Опрос при помощи формализованного бланка-интервью проведен в ноябре-декабре 1999 г. Центром социального прогнозирования совместно с Научно-исследовательским институтом Центробанка РФ. Половину опрошенных составили руководители кредитных организаций Москвы и Санкт-Петербурга. Цель экспертизы – оценить эффективность российского финансового законодательства с точки зрения его воздействия на характер функционирования коммерческих кредитных организаций.

(доверительных) правовых отношений между кредитными организациями и вкладчиками.

Переход от государственной монополии кредитного дела к банковской автономии играет исключительную роль в создании условий для динамичного развития возрождающейся российской экономики. Предпосылка такого перехода заключается в последовательном совершенствовании законодательства, от качества которого зависит эффективность денежно-кредитной и валютной политики Центрального банка РФ, включая совершенствование действующих и внедрение новых регулирующих и контролирующих технологий, применяемых Центробанком в отношениях с автономными кредитными организациями разных категорий.

Независимо от того, какие причины – внутренние или внешние – вызывают обострение накопленных проблем банковской системы, их решение имеет чрезвычайно высокую законотворческую значимость. Она резко возрастает в период обострения кризисных ситуаций, преодоление которых в решающей степени зависит от повышения качества и эффективности действующих и вновь вводимых законодательных норм, совершенствования системы юридических и административных установлений, правил и процедур, определяющих формирование мотиваций и стереотипа поведения базисных участников рынка банковских услуг – кредиторов и заемщиков.

Основная цель экспертизы заключалась в выявлении оценки эффективности действующего в России финансового законодательства. Для определения валидности экспертных оценок последние были выделены по степени уровня компетентности в три группы. В первую вошли руководители кредитных организаций, называемых в России «средними». Они имеют достаточно четкие стратегические принципы, благодаря чему проявляют меньшую зависимость от спекулятивных финансовых устремлений, а также от чрезмерной агрессивности на рынке корпоративного контроля, в отличие от «крупных олигархических» кредитных организаций, а также малых, плохо структурированных банков, являющихся, как правило, предметом «жертвоприношения» в случае возникновения финансового кризиса.

Кредитные организации, ориентирующиеся на рыночную специализацию, определяют цивилизованную конкурентную среду, выживание в условиях которой требует от руководителей

и специалистов банковского бизнеса умений и навыков работы, рассчитанной на повышение надежности производимых операций, завоевание доверия юридических и физических лиц.

«Крупные» банки, которые в России принято называть «системообразующими», чаще всего делают ставку на особые отношения с государством, которое старается не допустить их разорения. Однако после финансового кризиса 17 августа 1998 г. дотации государства не смогли предохранить многие крупные коммерческие банки от краха.

Малые банки, стремясь функционировать самостоятельно, рассчитывают выжить в надежде на везение, которое, как показывают банковские кризисы, не всегда сбывается. Шансы попасть в число «везучих» у малых банков в условиях банковской олигополии, особенно, когда малый бизнес лишен необходимой государственной опеки, очевидно, наименьшие.

Результаты опроса показывают, что эксперты, хотя и сдержанно, но в целом очень критично оценивают эффективность законодательства, регулирующего банковскую деятельность. В частности, ни один из экспертов не поддержал тезис о том, что оно соответствует требованиям современного рынка. По их мнению, в отечественном законодательстве имеют место серьезные противоречия. Финансовое законодательство не составляет в этом отношении исключения. Более того, эта область наиболее уязвима с правовой точки зрения, так как банковское законодательство РФ не обеспечивает защиты даже стандартных рисков кредиторов и вкладчиков, учитываемых в рамках международной практики. Эксперты признают необходимость принятия новых законов. Среди существующих противоречий уместно указать на выявленное противоречие фундаментального характера. Это – противоречие между несоответствием характера и результатов законотворческой деятельности Государственной думы РФ (контролирующего субъекты) рыночным стандартам, с одной стороны, и попытками Банка России (подконтрольного субъекта) следовать рыночным принципам, с другой стороны.

Данное противоречие можно рассматривать как фактор «политического форс-мажора», способствующего повышению коммерческих, финансовых и иных рисков деятельности кредитора последней инстанции. Сохранение этого противоречия в кризисной ситуации сводит на нет все позитивные результаты, достиг-

нутые в области построения так называемой двухуровневой банковской системы. По мнению экспертов, оно является очень существенным фактором, стимулирующим возложение на Банк России не свойственной кредитору последней инстанции политической ответственности, подобно тому, как это произошло в момент проведения деноминации, – чисто политического (правительственного) мероприятия, – а также в момент принятия правительственного решения от 17.08.98 г., накануне финансового кризиса.

Решение наиболее острых проблем, из которых выделяются, в частности, такие, как проблемы ликвидности, регулирования банкротства, политики протекционизма, требует концептуального обеспечения. Обращает на себя внимание прямая связь, существующая между проблемой ликвидности операторов денежного рынка и качеством действующего законодательства. Наличие этой связи свидетельствует о том, что в условиях слабого законодательства, отсутствия эффективных гарантий выполнения его требований, низкой культуры кредитных отношений, отрицательной финансовой дисциплины заемщиков добиться устойчивости национальной ликвидности, контролируемой банками во главе с Банком России, невозможно.

Негативное влияние на деятельность кредитных организаций накладывает и экономическая стагнация, порождающая ряд проблем, значимых для финансовой системы: отсутствие условий для инвестиций, информационный кризис, зависимость кредитных организаций (равно как и большинства производственных предприятий) от бюджета. Актуальны также проблемы, возникающие по причине недостаточной эффективности субординации механизмов административного регулирования и контроля в рамках банковского сектора. Наконец, во второй половине 90-х годов обострились противоречия в отношениях между банками и клиентами.

От наличия и надежности системы имущественной и финансовой безопасности граждан в области финансово-кредитных отношений зависит доверие кредитным организациям со стороны населения, публичной власти, международных кредиторов. Понятие об этой стороне профессиональной ответственности не слишком отчетливо сформировалось в государственном и корпоративном образе отечественного управленческого мышления, наиболее сильно влияющего на процесс законотворчества.

Результаты экспертного опроса и профессиональной оценки позволили с помощью количественных методов проанализировать качество сложных управленческих проблем, неразрешенность которых ведет к накоплению критической массы конфликтов в имущественной сфере. Массовые шоки прежних потрясений очень серьезно мешают последовательно решать комплекс первоочередных законотворческих задач по переходу от государственной монополии кредитного дела к эффективной банковской автономии, основанной на совершенствовании стандартных систем защиты рисков вкладчиков и кредиторов. Ни законодатели, ни банкиры, ни корпоративные круги России из числа государственной бюрократии и независимых работодателей пока не проявили согласованной воли, достаточной для того, чтобы преодолеть первый, сложный в морально-психологическом плане, барьер – добиться единодушия в области фундаментального законотворчества, способного стимулировать в позитивном направлении и специальное нормотворчество.

Отсутствие необходимого согласия по решающим аспектам построения и организации технологий имущественного, финансового, информационного и интеллектуального контроля, сосредоточенного в стратегически решающих областях банковской системы, подтверждает справедливость вывода о том, что Россия так и не вышла из экономического, финансового, системного банковского и управленческого кризиса, вызванного резкой сменой производственных и распределительных отношений. Наиболее остро наличие этого кризиса проявилось в области обеспечения имущественной и финансовой безопасности вкладчиков и кредиторов.

В случае экспертного опроса мы имеем дело с независимыми профессиональными суждениями практических специалистов, функционирующих в реальной конкурентной среде. Над их мнением в процессе анонимного опроса не довлела никакая авторитетная или официальная точка зрения, очень часто «затемняющая» очевидную даже для непосвященных истину. Единодушие, достигнутое в суждениях и оценках независимых профессиональных экспертов, представляющих независимое банковское сообщество, дает основание полагать, что некоторые выводы могут быть использованы Банком России при выработке предложений в адрес законодателей.

Опыт функционирования коммерческих кредитных организаций за прошедшие 10 лет (1990–1999 гг.) позволяет говорить о руководителях, устоявших под натиском кризиса банков, как о финансистах, высококомпетентных в вопросах соответствия финансового законодательства условиям и характеру функционирования кредитных организаций России. По уровню такой компетентности руководители коммерческих кредитных организаций делятся на три группы:

– первая, наиболее многочисленная, включающая до 50% руководителей коммерческих банков, оценивает законодательство, регулирующее деятельность финансово-кредитных организаций, относительно *мягко*. По их мнению, «законы не доведены до совершенства и содержат много упущений»;

– вторая, *благосклонно* настроенная группа, включающая примерно 25% руководителей банков, считает, что российское законодательство «в целом соответствует условиям рынка, однако отягощено бюрократическими условностями»;

– третья, такая же по величине (25%) группа руководителей банков оценивает финансовое законодательство России критично: «законы насыщены противоречиями и тормозят эффективную деятельность кредитных организаций».

Таким образом, руководители коммерческих кредитных организаций выделяют три аспекта финансового законодательства, отрицательно влияющих на функционирование кредитных организаций:

- незавершенность системы финансового законодательства;
- внутреннюю противоречивость законов, регулирующих деятельность кредитных организаций;
- наличие бюрократических преград в механизме реализации финансового законодательства.

Ни один эксперт не принял утверждение, что финансовое законодательство России соответствует требованиям свободного рынка.

Для российской системы коммерческих кредитных организаций, начиная с 1996 года, характерно перманентное кризисное состояние. Её функционирование тормозится тремя основными причинами:

- глубоким экономическим кризисом, связанным со структурной и технологической перестройкой экономики;
- несовершенством законодательства, регулирующего деятельность кредитных организаций на финансовом рынке страны;

– незавершенностью трансформации общественных отношений в рыночные.

Системный экономический кризис в России, продолжающийся второе десятилетие, породил большое число проблем, оказывающих негативное воздействие на деятельность коммерческих кредитных организаций.

По степени актуальности эти проблемы можно свести в четыре группы:

1. Проблемы, которые мешают функционированию банков в большой степени:

- *большая доля убыточных предприятий, падение рентабельности прибыльных организаций;*
- дефицит притока новых капиталов российских инвесторов-резидентов (включая инвесторов реального сектора государственного и частного происхождения);
- сохранение тенденции к оттоку капитала за границу, помимо спекулятивных тенденций.

2. Проблемы, которые мешают функционированию банков в средней степени:

- *низкая конкурентность российских и совместных предприятий-резидентов приоритетных экспортно-значимых отраслей;*
- недостаточная развитость малого бизнеса и мелкого предпринимательства;
- неэффективное перераспределение свободных капиталов, накопленных российскими инвесторами-резидентами и государством;
- чрезмерная отягощенность финансового сектора проблемами краткосрочного кредитования, дефицитностью государственного бюджета;
- недостаточная надежность и неразвитость инфраструктуры финансового сектора;
- отсутствие убедительных мотиваций для привлечения капитала иностранных инвесторов и кредиторов (нерезидентов);
- наличие угрозы системного банковского кризиса.

3. Проблемы, которые мешают функционированию банков, но в незначительной степени:

- *отраслевая и региональная несбалансированность внутророссийской структуры цен на ключевые стратегические ресурсы, основные товарные assortименты и услуги и сохранение их оторванности от мировых цен;*

- неясности в содержании политики концессий и долгосрочной аренды в целях привлечения ведущих иностранных фирм и товаропроизводителей;
- неразвитость коммуникационной и информационной инфраструктуры финансовых рынков;
- недостаточная профессиональная подготовленность российских операторов финансовых рынков;
- неудовлетворительная открытость операций на финансовых рынках;
- невозможность осуществления эффективного мониторинга конъюнктуры финансовых рынков России;
- накопление неблагоприятных факторов и нерешенных системных проблем, вызванных банковским бумом при переходе к двухуровневой модели банковской системы;
- сохранение недостатков лицензионной практики учреждений Банка России;
- недостаточная степень отрегулированности ряда ключевых вопросов административного регулирования и контроля деятельности коммерческих банков по направлению – лицензирование и ликвидация банков.

4. Проблемы, которые в целом не мешают функционированию банков:

- неудовлетворительные результаты приватизации промышленных, торговых, строительных, транспортных и иных предприятий;
- сохранение сильной зависимости российских предприятий от бюджетного финансирования, дотирования, а также от системы государственных заказов;
- преобладание спроса на капитал над его предложением;
- чрезмерная концентрация сети коммерческих банков в крупных городах и, в частности, в Москве.

При помощи факторного анализа все перечисленные в табл. 1 проблемы объединены в семь факторов.

Первый фактор включает шесть проблем:

- сохранение неясности в содержании политики концессий и долгосрочной аренды в целях привлечения ведущих иностранных фирм и товаропроизводителей;
- дефицит притока новых капиталов российских инвесторов-резидентов, включая инвесторов реального сектора государственного и частного происхождения;

Таблица 1

Оценка экспертами степени отрицательного воздействия системного экономического кризиса в России на эффективность функционирования кредитных организаций (доля экспертов, указавших на отрицательное воздействие, %)

ФАКТОРЫ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	Мешают в большой степени	Мешают, но в не-большой степени	Не мешают	Затруднились ответить
Неудовлетворительные результаты приватизации промышленных, торговых, строительных, транспортных и иных предприятий	22,6	29,0	41,9	6,5
Сохранение зависимости российских предприятий от бюджетного финансирования, дотирования, а также от государственных заказов	35,5	35,5	22,6	6,4
Неснижение доли убыточных предприятий, падение рентабельности прибыльных организаций	74,2	22,6	3,2	0,0
Низкая конкурентность российских и совместных предприятий-резидентов приоритетных экспортно-значимых отраслей	58,1	22,6	12,9	6,4
Недостаточная развитость малого предпринимательства	67,7	32,3	0,0	0,0
Отраслевая и региональная несбалансированность внутрироссийской структуры цен на ключевые стратегические ресурсы, основные товарные assortименты и услуги и сохранение их оторванности от мировых цен	38,7	41,9	12,9	6,5
Сохранение неясности в содержании политики концессий и долгосрочной аренды в целях привлечения ведущих иностранных фирм и товаропроизводителей	41,9	32,3	9,7	16,1
Дефицит притока новых капиталов российских инвесторов-резидентов, включая инвесторов реального сектора государственного и частного происхождения	80,6	12,9	3,2	3,3
Неэффективное перераспределение свободных капиталов, накопленных российскими инвесторами-резидентами и государством	67,7	19,4	3,2	9,7

ФАКТОРЫ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	Мешают в большой степени	Мешают, но в небольшой степени	Не мешают	Затруднились ответить
Устойчивое преобладание спроса на капитал над его предложением	38,7	29,0	22,6	9,7
Сохранение устойчивых мотивов оттока капитала за границу, помимо спекулятивных тенденций	80,6	9,7	3,2	6,5
Чрезмерная отягощенность финансового сектора проблемами краткосрочного кредитования, дефицитности государственного бюджета	54,8	22,6	6,5	16,1
Недостаточная надежность и неразвитость инфраструктуры финансового сектора	54,8	35,5	3,2	6,5
Слабость мотивации для привлечения капитала иностранных инвесторов и кредиторов (нерезидентов)	51,6	29,0	9,7	9,7
Неразвитость коммуникационной и информационной инфраструктуры финансовых рынков	38,7	51,6	9,7	0,0
Недостаточная профессиональная подготовленность российских операторов финансовых рынков	22,6	61,3	9,7	6,4
Чрезмерная закрытость операций на финансовых рынках	38,7	35,5	12,9	12,9
Невозможность осуществить эффективный мониторинг конъюнктуры финансовых рынков России	32,3	41,9	6,5	19,3
Накопление неблагоприятных факторов и нерешенных системных проблем, вызванных банковским бумом при переходе к двухуровневой модели банковской системы	22,6	32,3	12,9	32,2
Недостатки лицензионной практики учреждений Банка России	29,0	38,7	19,4	12,9
Наличие угрозы системного банковского кризиса	64,5	22,6	12,9	0,0
Чрезмерная концентрация сети коммерческих банков в крупных городах и, в частности, в Москве	12,9	48,4	35,5	3,2

- неэффективное перераспределение свободных капиталов, накопленных российскими инвесторами-резидентами и государством;
- недостаточная надежность и неразвитость инфраструктуры финансового сектора;
- слабость устойчивых мотиваций для привлечения капитала иностранных инвесторов и кредиторов (нерезидентов).

Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ ИНВЕСТИЦИЙ**. Основную значимость (согласно факторным нагрузкам) в этой группе имеют три проблемы: 1) неясность в содержании политики концессий и долгосрочной аренды в целях привлечения иностранных фирм; 2) неэффективное перераспределение свободных капиталов российских инвесторов; 3) ненадежность и неразвитость инфраструктуры финансового сектора.

Второй фактор включает пять проблем:

- устойчивое преобладание спроса на капитал над его предложением;
- накопление неблагоприятных факторов и нерешенных системных проблем, вызванных банковским бумом при переходе к двухуровневой модели банковской системы;
- сохранение недостатков лицензионной практики учреждений Банка России;
- наличие угрозы системного банковского кризиса;
- чрезмерная концентрация сети коммерческих банков в крупных городах и, в частности, в Москве.

Назовем этот фактор **СИСТЕМНЫЙ КРИЗИС**. Основную значимость в этой группе имеют две проблемы: 1) накопившиеся во время перехода к двухуровневой модели банковской системы и 2) недостатки в лицензионной практике учреждений Центробанка РФ.

Третий фактор включает четыре проблемы:

- сохранение устойчивых мотивов к оттоку и «бегству» капитала за границу, помимо спекулятивных тенденций;
- недостаточная зрелость профессиональных российских операторов финансовых рынков;
- неудовлетворительная открытость операций на финансовых рынках;
- невозможность осуществить эффективный мониторинг конъюнктуры финансовых рынков России.

Назовем этот фактор **ИНФОРМАЦИОННЫЙ КРИЗИС**. Основную нагрузку в этой группе несут две проблемы: 1) невозможность осуществления эффективного мониторинга конъюнктуры финансового рынка и 2) закрытость операций на финансовых рынках.

Четвёртый фактор включает две проблемы:

- сохранение сильной зависимости российских предприятий от бюджетного финансирования, дотирования, а также от системы казенных заказов;

– большая доля убыточных предприятий, падение рентабельности прибыльных организаций.

Назовем этот фактор **ЗАВИСИМОСТЬ ОТ БЮДЖЕТА**. Обе характеристики имеют высокую значимость.

Пятый фактор включает две проблемы:

– неудовлетворительные результаты приватизации промышленных, торговых, строительных, транспортных и иных предприятий;

– низкая конкурентность российских и совместных предприятий-резидентов приоритетных экспортно-значимых отраслей.

Назовем этот фактор **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС**.

В этом факторе оба признака имеют большую значимость.

Шестой фактор включает два показателя:

– недостаточная развитость малого бизнеса и мелкого предпринимательства;

– отраслевая и региональная несбалансированность внутрироссийской структуры цен на ключевые стратегические ресурсы, основные товарные ассортименты и услуги и сохранение их оторванности от мировых цен.

Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ МАЛОГО БИЗНЕСА**.

Основную значимость в этой группе имеет проблема несбалансированности внутрироссийской структуры цен на стратегические ресурсы.

Седьмой фактор включает одну проблему – сохранение неразвитости коммуникационной и информационной инфраструктуры финансовых рынков.

Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ КОММУНИКАЦИИ**.

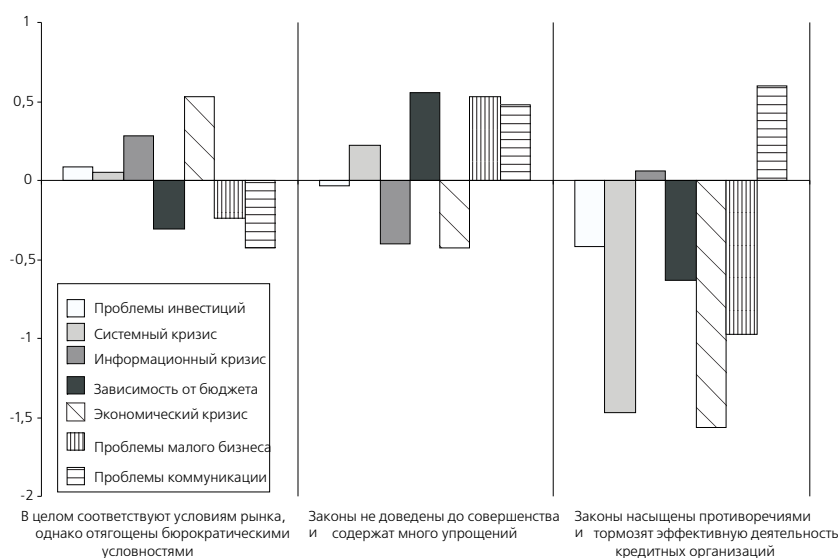
Из показателей на факторной схеме 1 следует, что эксперты, видящие причины неэффективного функционирования кредитных организаций в противоречивости законодательства, высокую значимость придают лишь проблеме коммуникаций (последний столбец в третьем блоке, направленный вверх).

Эксперты, обвиняющие бюрократов, придают значимость экономическому кризису.

Эксперты, сетующие на неполноту финансового законодательства, важное значение придают зависимости частной кредитной системы от бюджета, проблемам развития малого бизнеса и проблеме коммуникаций.

Отдельного внимания заслуживает несовершенство ряда ключевых проблем административного регулирования и кон-

Тенденция оценки группами экспертов степени отрицательного воздействия системного экономического кризиса в России на эффективность функционирования кредитных организаций



Пояснения к факторной схеме. Каждый столбик является числовым выражением изменения соответствующего фактора, указанного в легенде и, соответственно, символизирует входящую в фактор группу показателей. Направленность столбиков характеризует положительную или отрицательную тенденцию в оценке экспертами показателей табл. 1, а высота столбиков - интенсивность этой оценки. Нулевая ось «символизирует» средние значения оценок, содержащихся в табл. 1. Изменение факторов демонстрируется по группам экспертов (отделены друг от друга вертикальными линиями). Первая группа это те эксперты, кто считает, что *законы в целом соответствуют условиям рынка*, вторая, что *они не доведены до конца*, а третья, что *законы насыщены противоречиями*. Таким образом, изменение факторов анализируется по группам экспертов, с разной критичностью оценивающих финансовое законодательство.

троля деятельности коммерческих банков по направлениям. Эксперты выделили 21 такое направление. С позиций эффективности функционирования кредитных организаций большинству направлений эксперты придадут «среднюю» значимость, а части – «невысокую».

1) к имеющим для деятельности банков среднее значение эксперты отнесли:

– недостаточную отрегулированность лицензирования и ликвидации банков;

– недостатки в операции с ценными бумагами (включая коммерческие векселя, фондовые, казначейские, залоговые и др. виды обязательств);

– недостатки в операции с иностранной валютой;

– несовершенство правил ведения бухгалтерского учета операций, составления отчетности банков;

– несовершенство порядка предоставления льгот некоторым категориям коммерческих банков;

– медленное продвижение процесса отделения функций рыночного регулирования операционной деятельности коммерческих банков со стороны ЦБ РФ от его административных функций на первичном рынке ликвидности Банка России;

– вынужденное сдерживание темпов перехода от приоритетов жестких инструментов денежно-кредитной политики Банка России в форме обязательных минимальных резервных требований к гибким инструментам;

– практическое отсутствие дисконтной политики ЦБ РФ в форме переучета коммерческих векселей;

– недостаточное распространение ломбардного кредитования банков и ограниченное развитие операций Банка России на открытом денежном рынке;

– ограниченность действия механизма рыночного установления ставок на первичном рынке ликвидности Банка России и, соответственно, регулирования их уровня на вторичном рынке;

– отсутствие системы целевых гарантийных страховых фондов реструктурирования банков;

– неразработанность экономически взвешенной технологии санирования банков, а также системы процедур ликвидации банковских структур, не подлежащих санации.

2) к имеющим сегодня для деятельности банков небольшое значение эксперты отнесли неотрегулированность:

– эмиссионно-кассовых операций;

– кредитных операций учреждений ЦБ РФ при выдаче ссуд коммерческим банкам;

– вкладных и депозитных операций;

– операций с драгоценными металлами;

– формирования резервного и других фондов коммерческих банков;

- организации расчетов по корсчетам коммерческих банков и других кредитных организаций;
- организации внутреннего и внешнего аудита банков;
- развития филиальных сетей коммерческих банков по территории России и за границей;
- структуры административно-информационного документального оборота между субъектами банковской системы по основным каналам распространения оперативных распоряжений и ответных реакций соответственно по уровням: «Центральный аппарат Банка России – главные территориальные управления ЦБ РФ», «ГУ ЦБ РФ – коммерческие банки».

Все перечисленные проблемы при помощи факторного анализа объединены в шесть факторов.

Первый фактор включает девять проблем:

- операции с ценными бумагами (включая коммерческие векселя, фондовые, казначейские, залоговые и др. виды обязательств);
- операции с иностранной валютой;
- эмиссионно-кассовые операции;
- кредитные операции учреждений ЦБ РФ при выдаче ссуд коммерческим банкам;
- вкладные и депозитные операции;
- операции с драгоценными металлами;
- организацию расчетов по корсчетам коммерческих банков и других кредитных организаций;
- правила ведения бухгалтерского учета операций, составления отчетности банков;
- организацию внутреннего и внешнего аудита банков.

Назовем этот фактор **ОПЕРАЦИИ С ФИНАНСАМИ**. Основную значимость в этой группе проблем имеют несовершенство законодательства по: 1) операциям с драгоценными металлами; 2) эмиссионно-кассовым операциям; 3) составлению отчетности банков; 4) организации внутреннего и внешнего аудита.

Второй фактор включает три проблемы:

- практическое отсутствие дисконтной политики ЦБ РФ в форме переучета коммерческих векселей;
- отсутствие системы целевых гарантийных страховых фондов реструктурирования банков;
- неразработанность экономически взвешенной технологии санирования банков, а также системы процедур ликвидации банковских структур, не подлежащих санации.

Назовем этот фактор *Проблемы санации*. Основную значимость в этой группе имеет проблема отсутствия целевых гарантийных страховых фондов реструктурирования банков.

Таблица 2

Мнение экспертов о степени совершенства ключевых вопросов административного регулирования и контроля над деятельностью коммерческих банков по направлениям, %

Виды административного регулирования	Мешают в большей степени	Мешают, но в меньшей степени	Не мешают	Затруднились ответить
Лицензирование и ликвидация банков	19,4	61,3	16,1	3,2
Операции с ценными бумагами (включая коммерческие векселя, фондовые, казначейские, залоговые и др. виды обязательств)	29,0	41,9	19,4	9,7
Операции с иностранной валютой	38,7	29,0	22,6	9,7
Эмиссионно-кассовые операции	6,5	35,5	41,9	16,1
Кредитные операции учреждений ЦБ РФ при выдаче ссуд коммерческим банкам	16,1	25,8	41,9	16,2
Вкладные и депозитные операции	19,4	32,3	41,9	6,4
Операции с драгоценными металлами;	9,7	19,4	38,7	32,2
Формирование резервного и других фондов коммерческих банков	19,4	35,5	41,9	3,2
Организация расчетов по корсчетам коммерческих банков и других кредитных организаций	12,9	22,6	58,1	6,4
Правила ведения бухгалтерского учета операций, составления отчетности банков	19,4	41,9	32,3	6,4
Организация внутреннего и внешнего аудита банков	19,4	19,4	51,6	9,6
Целесообразность и порядок предоставления льгот некоторым категориям коммерческих банков	35,5	22,6	12,9	29,0
Развитие филиальных сетей коммерческих банков по территории России и за границей	9,7	29,0	41,9	19,4
Наличие недостатков в структуре административно-информационного документального оборота между субъектами банковской системы по основным каналам распространения оперативных распоряжений и ответных реакций соответственно по уровням: «Центральный аппарат Банка России — главные территориальные управления ЦБ РФ», «ГУ ЦБ РФ — коммерческие банки»	19,4	38,7	32,3	9,6

Виды административного регулирования	Мешают в большой степени	Мешают, но в не-большой степени	Не мешают	Затруднились ответить
Медленное продвижение процесса отделения функций рыночного регулирования операционной деятельности коммерческих банков со стороны ЦБ РФ от его административных функций на первичном рынке ликвидности Банка России	19,4	41,9	16,1	22,6
Вынужденное сдерживание темпов перехода от приоритетов жестких инструментов денежно-кредитной политики Банка России в форме обязательных минимальных резервных требований к гибким (мягким) инструментам	38,7	35,5	9,7	16,1
Практическое отсутствие дисконтной политики ЦБ РФ в форме переучета коммерческих векселей	35,5	25,8	12,9	25,8
Недостаточное распространение ломбардного кредитования банков и ограниченное развитие операций Банка России на открытом денежном рынке	19,4	41,9	19,4	19,3
Ограниченность действия механизма рыночного установления ставок на первичном рынке ликвидности Банка России и, соответственно, регулирования их уровня на вторичном рынке	25,8	38,7	16,1	19,4
Отсутствие системы целевых гарантийных страховых фондов реструктурирования банков	32,3	32,3	19,4	16,0
Неразработанность экономически взвешенной технологии санирования банков, а также системы процедур ликвидации банковских структур, не подлежащих санации	32,3	38,7	12,9	16,1

Третий фактор включает три проблемы:

- лицензирование и ликвидация банков;
- формирование резервного и других фондов коммерческих банков;
- развитие филиальных сетей коммерческих банков по территории России и за границей.

Назовем этот фактор **НЕРАЗВИТОСТЬ СЕТИ ФИЛИАЛОВ**. Основную значимость в этой группе проблем имеют: 1) трудности формирования резервного фонда банков и 2) неразвитость сети филиалов.

Четвертый фактор включает две проблемы:

- недостаточное распространение ломбардного кредитования банков и ограниченное развитие операций Банка России на открытом денежном рынке;
- ограниченность действия механизма рыночного установления ставок на первичном рынке ликвидности Банка России и, соответственно, регулирования их уровня на вторичном рынке.

Назовем этот фактор **ОГРАНИЧЕНИЯ ЦБ РФ**. Основную значимость здесь имеет ограниченность ломбардного кредитования и операций ЦБ РФ на открытом денежном рынке.

Пятый фактор включает три проблемы:

- наличие недостатков в структуре административно-информационного документарного оборота между субъектами банковской системы по основным каналам распространения оперативных распоряжений и ответных реакций соответственно по уровням: «Центральный аппарат Банка России – главные территориальные управления ЦБ РФ», «ГУ ЦБ РФ – коммерческие банки»;
- медленное продвижение процесса отделения функций рыночного регулирования операционной деятельности коммерческих банков со стороны ЦБ РФ от его административных функций на первичном рынке ликвидности Банка России;
- вынужденное сдерживание темпов перехода от приоритетов жестких инструментов денежно-кредитной политики Банка России в форме обязательных минимальных резервных требований к гибким инструментам.

Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ СУБОРДИНАЦИИ**.

Основной здесь является проблема медленного продвижения процесса отделения функций рыночного регулирования операционной деятельности коммерческих банков со стороны ЦБ РФ от его административных функций.

Шестой фактор включает одну проблему – целесообразность и порядок предоставления льгот некоторым категориям коммерческих банков.

Назовем этот фактор **ЛЬГОТЫ**.

Эксперты, считающие основной помехой деятельности банков наличие противоречий в финансовом законодательстве, не

придают важного значения выделенным факторам (см. факторную схему 2).

Проблемы взаимодействия кредитных организаций с клиентами обострились после распада финансовых пирамид и финансового кризиса в августе 1998 года. По мнению экспертов, в настоящее время три группы проблем усугубляют взаимоотношения банков с клиентами.

1. Проблемы, имеющие сегодня острый характер:

– невозможность выработки долгосрочной стратегии и планирования развития операций из-за непредсказуемости изменений внешней и внутренней российской рыночной и «окружающей» среды;

– повышенные риски развития кредитных операций на клиентском рынке.

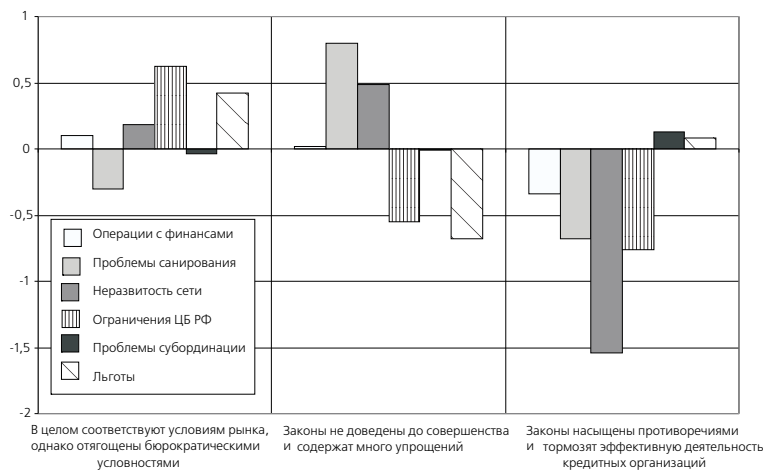
2. Проблемы, имеющие характер «средней остроты»:

– застойный характер состава местной клиентуры, ухудшение позиций которой серьезно ограничивает потенциальные возможности расширения клиентского рынка из-за углубления экономического спада;

– усугубление факторов несовершенной конкуренции на российском рынке банковских услуг;

Факторная схема 2

Тенденция оценки группами экспертов отработанности ключевых вопросов административного регулирования и контроля деятельности коммерческих банков по направлениям



- ограниченность возможностей развития операций на рынке межбанковских кредитов в связи с недостаточной надежностью и зрелостью местных партнеров, включая потенциальных банков-корреспондентов российского происхождения;
- низкая рентабельность розничного обслуживания российских клиентов;
- невозможность проведения последовательной стратегии развития операций на финансовых рынках по причине их недостаточной развитости и зрелости;
- наличие ограничений на репатриацию прибыли, полученной от операций на финансовых рынках (в частности рынке ГКО);
- проблематичная совместимость привычных для западных банкиров стандартов, методов, технических приемов и экономического опыта управления рисками с неадекватностью условий российской рыночной среды;
- дефицит прозрачной, ясной и достоверной открыто публикуемой статистической, аналитической финансово-экономической информации;
- обострение проблемы стабилизации прибыльности текущей операционной деятельности;
- усугубление проблем прибыльности текущих операций вследствие действия тенденции опережающего роста расходов коммерческих банков над увеличением их доходов;
- относительное и абсолютное сужение собственной экономической базы обеспечения стабильной капитализации доходов.

Все остальные проблемы, перечисленные в таблице 3, по мнению экспертов сегодня не являются острыми для кредитных организаций.

При помощи факторного анализа содержащиеся в табл. 3 проблемы сведены к шести факторам.

Первый фактор включает шесть показателей:

- ограниченность возможностей развития операций на рынке межбанковских кредитов в связи с недостаточной надежностью и зрелостью местных партнеров, включая потенциальные банки-корреспонденты российского происхождения;
- невозможность проведения последовательной стратегии развития операций на финансовых рынках по причине их недостаточной развитости и зрелости;
- наличие ограничений на репатриацию прибыли, полученной от операций на финансовых рынках (в частности рынке ГКО);

– проблематичная совместимость привычных для западных банкиров стандартов, методов, технических приемов и экономического опыта управления рисками с неадекватностью условий российской рыночной среды;

– дефицит прозрачной, ясной и достоверной открыто публикуемой статистической, аналитической финансово-экономической и иной информации;

– наличие (рост) дополнительных издержек на получение и проверку непубликуемой официальной и неофициальной информации.

Назовем этот фактор ПРОБЛЕМЫ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ. Основную значимость среди них имеют: 1) проблематич-

Таблица 3

Оценка экспертами степени остроты проблем прибыльности кредитных организаций и их взаимодействия с клиентами, %

Проблемы прибыльности и взаимодействия с клиентами	Эта проблема очень острая	Эта проблема имеет место, но она не очень острая	Этой проблемы нет	Затруднились ответить
Невозможность выработки долгосрочной стратегии и планирования развития операций из-за непредсказуемости изменений внешней и внутренней российской рыночной и «окружающей» среды	80,6	12,9	0,0	6,5
Застойный характер состава местной клиентуры, ухудшение позиций которой серьезно ограничивает потенциальные возможности расширения клиентского рынка из-за углубления экономического спада	48,4	38,7	9,7	3,2
Усугубление факторов несовершенной конкуренции на российском рынке банковских услуг	19,4	58,1	9,7	12,8
Наличие факторов недоверия со стороны российских граждан к банковским структурам иностранного происхождения	25,8	16,1	51,6	6,5

Продолжение таблицы 3

Проблемы прибыльности и взаимодействия с клиентами	Эта проблема очень острая	Эта проблема имеет место, но она не очень острая	Этой проблемы нет	Затруднились ответить
Неготовность банка с иностранным участием к обслуживанию контингента российских клиентов, особенно из числа физических лиц	9,7	32,3	41,9	16,1
Отсутствие состоятельной клиентуры из числа российских граждан, предприятий, предъявляющих спрос на высококачественные, относительно дорогостоящие банковские услуги	19,4	48,4	25,8	6,4
Ограниченность возможностей развития операций на рынке межбанковских кредитов в связи с недостаточной надежностью и зрелостью местных партнеров, включая потенциальных банков-кор-респондентов российского происхождения	41,9	45,2	6,5	6,4
Низкая рентабельность розничного обслуживания российских клиентов	41,9	38,7	9,7	9,7
Повышенные риски развития кредитных операций на клиентском рынке	67,7	25,8	0,0	6,5
Невозможность проведения последовательной стратегии развития операций на финансовых рынках по причине их недостаточной развитости и зрелости	45,2	38,7	6,5	9,6
Сохранение двойственного характера формирования уставного капитала банков и его увеличения в рублях и иностранной валюте	19,4	32,3	32,3	16,0
Наличие ограничений на репатриацию прибыли, полученной от операций на финансовых рынках (в частности рынке ГКО)	16,1	51,6	9,7	22,6

Продолжение таблицы 3

Проблемы прибыльности и взаимодействия с клиентами	Эта проблема очень острая	Эта проблема имеет место, но она не очень острая	Этой проблемы нет	Затруднились ответить
Проблематичность совместности привычных для западных банков стандартов, методов, технических приемов и экономического опыта управления рисками с неадекватностью условий российской рыночной среды	38,7	32,3	9,7	19,3
Дефицит прозрачной, ясной и достоверной открыто публикуемой статистической, аналитической финансово-экономической и иной информации	48,4	35,5	12,9	3,2
Наличие дополнительных издержек на получение и проверку непубликуемой официальной и неофициальной информации	19,4	41,9	25,8	12,9
Обострение проблемы стабилизации прибыльности текущей операционной деятельности	29,0	38,7	19,4	3,2
Усугубление проблем прибыльности текущих операций вследствие действия тенденции опережающего роста расходов коммерческих банков над увеличением их доходов	41,9	35,5	19,4	3,2
Относительное и абсолютное сокращение возможностей привлечения высококвалифицированных специалистов (из зарубежа и российских), их удержания на работе в Банке, а также возможностей переподготовки и повышения квалификации специалистов, предоставления работникам социальных гарантий, в связи с обострением проблемы экономизации совокупных расходов Банка	29,0	41,9	22,6	6,5
Относительное и абсолютное сужение собственной экономической базы обеспечения капитализации доходов	29,0	51,6	9,7	9,7

Окончание таблицы 3

Проблемы прибыльности и взаимодействия с клиентами	Эта проблема очень острая	Эта проблема имеет место, но она не очень острая	Этой проблемы нет	Затруднились ответить
Обострение проблемы выплаты дивидендов акционерам, а также использования прибыли на увеличение первоначально объявленного уставного капитала Банка	22,6	41,9	29,0	6,5
Неблагоприятные условия текущей операционной деятельности, вызванные вынужденной изоляцией банков иностранного происхождения	0,0	22,6	45,2	32,2
Нарастание организационно-управленческих трудностей внутреннего характера	9,7	25,8	58,1	6,4

ность совмещения привычных для западных банкиров стандартов с условиями российской рыночной среды и 2) дефицит достоверной статической информации.

Второй фактор включает шесть проблем:

- отсутствие состоятельной клиентуры из числа российских граждан, предприятий, предъявляющих спрос на высококачественные, относительно дорогостоящие банковские услуги;
- сохранение двойственного характера формирования уставного капитала банков и его увеличения в рублях и иностранной валюте;
- относительное и абсолютное сокращение возможностей привлечения высококвалифицированных специалистов, их удержания на работе в банке, а также возможностей переподготовки и повышения квалификации специалистов, предоставления работникам социальных гарантий;
- обострение проблемы выплаты дивидендов акционерам, а также использования прибыли на увеличение первоначально объявленного уставного капитала банка;
- неблагоприятные условия текущей операционной деятельности, вызванные вынужденной изоляцией банков иностранного происхождения;
- нарастание организационно-управленческих трудностей внутреннего характера.

Назовем этот фактор **КАДРОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**. Основные из них: 1) отсутствие состоятельной клиентуры, 2) сокращение возможностей привлечения высококвалифицированных специалистов, 3) обострение проблемы выплаты дивидендов.

Третий фактор включает четыре проблемы:

- невозможность выработки долгосрочной стратегии и планирования развития операций из-за непредсказуемости изменений внешней и внутренней российской рыночной и «окружающей» среды;
- застойный характер состава местной клиентуры, ухудшение позиций которой серьезно ограничивает потенциальные возможности расширения клиентского рынка из-за углубления экономического спада;
- наличие факторов недоверия со стороны российских граждан к банковским структурам иностранного происхождения;
- низкая рентабельность розничного обслуживания российских клиентов.

Назовем этот фактор **ТРУДНОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ**.

Основная среди них – невозможность долгосрочного планирования.

Четвёртый фактор включает две проблемы:

- усугубление предпосылок несовершенной конкуренции на российском рынке банковских услуг;
- относительное и абсолютное сужение собственной экономической базы обеспечения стабильной капитализации доходов.

Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ КОНКУРЕНЦИИ**.

Основная проблема в этой группе – сужение собственной экономической базы стабильной капитализации доходов.

Пятый фактор включает две проблемы:

- обострение проблемы стабилизации прибыльности текущей операционной деятельности;
- углубление проблем прибыльности текущих операций вследствие действия тенденции опережающего роста расходов коммерческих банков над увеличением их доходов.

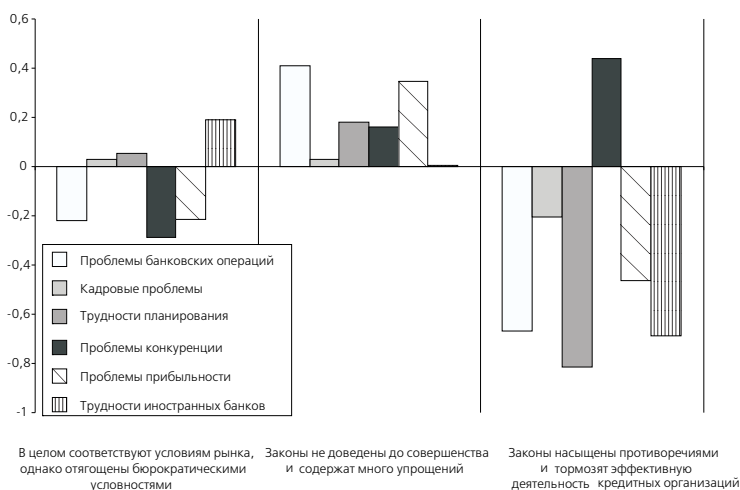
Назовем его **ПРОБЛЕМЫ ПРИВЫЛЬНОСТИ**.

Основная проблема в этой группе – снижение прибыльности текущих операций.

Шестой фактор включает две проблемы:

- неготовность банка с иностранным участием к обслуживанию контингента российских клиентов, особенно из числа физических лиц;

Тенденция оценки группами экспертов степени остроты проблем прибыльности кредитных организаций и их взаимодействия с клиентами



– повышенные риска развития кредитных операций на клиентском рынке.

Назовем его ТРУДНОСТИ ИНОСТРАННЫХ БАНКОВ.

Судя по показателям факторной схемы 3, руководители кредитных организаций, считающие, что российские финансовые законы насыщены противоречиями, в наибольшей степени озабочены проблемой конкуренции, не озабочены банковскими операциями, планированием, прибыльностью и проблемами иностранных банков. Большинство ситуаций озабочены те руководители банков, которые видят в нынешнем финансовом законодательстве лишь некоторые издержки. Удовлетворенные нынешним законодательством в большей степени выражают озабоченность трудностями иностранных банков.

По мнению экспертов, проблема однозначности и объективности критериев, дающих основание надзорным органам ЦБ РФ включить банк в число «проблемных» имеет место, но она не очень остра (см. табл. 4).

Все эти проблемы объединяются в единственный фактор, который условно назовем КРИТЕРИИ ПРОБЛЕМНОСТИ БАНКОВ. Особую значимость придают этим проблемам те эксперты, которые преграду эффективному функционированию банков видят в противоречивости финансового законодательства.

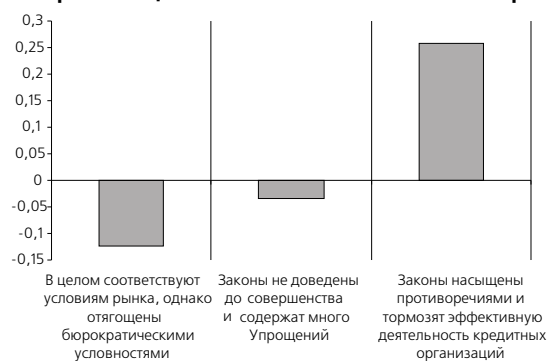
Таблица 4

**Оценка факторов, дающих основание надзорным органам
Центробанка РФ включить Банк в число «проблемных», %**

Критерии проблемности кредитной организации	Эта проблема очень острая	Эта проблема имеет место, но она не очень острая	Этой проблемы нет	Затруднились ответить
Убыточная деятельность	16,1	16,1	45,2	22,6
Несоблюдение норматива достаточности капитала и других нормативов	19,4	9,7	48,4	22,3
Недовзнос в Фонд обязательных резервов	12,9	9,7	61,3	16,1
Просроченная задолженность свыше 5% от суммы кредитных вложений	16,1	16,1	48,4	19,4
Неоплаченные документы клиентов и претензии к корсчету более 4-х дат в течение месяца	16,1	9,7	54,8	19,4
Отсутствие положительного аудиторского заключения	12,9	12,9	58,1	16,1
Тенденция ухудшения в течение последних 12 месяцев качества кредитного портфеля	12,9	16,1	54,8	16,2

Факторная схема 4

Тенденция оценки группами экспертов факторов, дающих основание надзорным органам ЦБ РФ включить банк в число «проблемных»



2. Острота проблем по финансовому законодательству

По мнению опрошенных руководителей, финансовое законодательство содержит ряд таких законов, которые впору отменить, либо существенно скорректировать. В частности, – это:

- метод пересчета нормативов;
- принципы валютного регулирования;
- законодательство о банкротстве кредитных организаций;
- согласованность финансовых и налоговых законов;
- инструкция по счетам юридических и физических лиц – резидентов в иностранной валюте;
- закон о валютном регулировании и валютном контроле;
- положение о командировочных, выдаваемых с валютных счетов;
- порядок расчетов по пластиковым (корпоративным) картам, выпущенным уполномоченными банками.

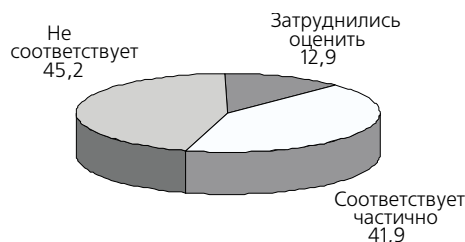
Кроме того, ряд экспертов считает целесообразным принятие новых законов, регулирующих:

- налогообложение банковской деятельности;
- кредитные операции;
- вексельное обращение;
- деятельность иностранных банков в России;
- процесс банкротства кредитных организаций;
- валютный контроль;
- порядок взыскания денежных средств с физических лиц;
- обеспечение ценными государственными бумагами кредитов;
- безналичные расчеты в иностранной валюте за работы и услуги;
- страхование банковских вкладов;
- налогообложение коммерческих банков;
- безналичный оборот денежных средств;
- погашение ссуд, залоговое обеспечение.

Рассмотрим оценку экспертами финансово-кредитной политики законодательных и исполнительных органов: Государственной думы РФ, ЦБ РФ, Министерства финансов, Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку. Судя по данным *рис. 1–4*, наиболее критично эксперты оценили законотворческую деятельность Госдумы РФ в области финансово-кредит-

Рисунок 1

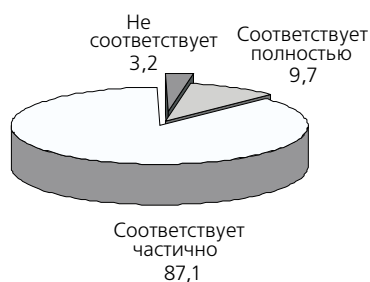
Оценка экспертами степени соответствия рыночным отношениям законотворческой деятельности Госдумы РФ в области финансово-кредитной политики, %



Примечание: о полном соответствии не заявил ни один эксперт.

Рисунок 2

Оценка экспертами степени соответствия рыночным отношениям финансово-кредитной политики Центробанка РФ, %



Примечание: затруднившихся оценить финансово-кредитную политику ЦБ РФ в составе экспертов не оказалось.

ной политики. По степени критичности оценки, за Госдумой следует Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку. Не вполне благоприятна, но менее критична оценка, высказанная руководителями кредитных организаций по поводу финансово-кредитной политики Центробанка РФ и Министерства финансов.

Судя по данным табл. 1, эксперты «инкриминируют» законодательной деятельности Госдумы РФ в области финансово-кредитных отношений неучитывание национальных приоритетов, непоследовательность в принимаемых решениях по регулированию развития банковского сектора, усугубление противоречий

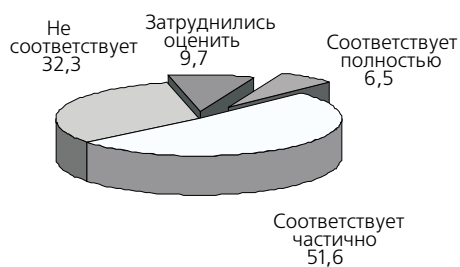
Рисунок 3

Оценка экспертами степени соответствия рыночным отношениям финансово-кредитной политики Министерства финансов, %



Рисунок 4

Оценка экспертами степени соответствия рыночным отношениям финансово-кредитной политики Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, %



между интересами федерального и регионального уровней, подверженность коррупции.

По мнению экспертов, негативные качества, присущие Центробанку РФ в области финансово-кредитной политики – это непоследовательность при принятии решений по развитию банковского сектора, бюрократизация взаимодействия с коммерческими организациями, отсутствие полной гарантии защиты кредитных организаций от произвола чиновников Центробанка, отсутствие информационной открытости во взаимоотношениях Центробанка и коммерческих кредитных организаций.

Негативные качества, присущие Министерству финансов, по мнению экспертов – это отсутствие информационной открытости и бюрократизация взаимоотношений между Минфином и коммерческими кредитными организациями.

Негативные качества, присущие Федеральной комиссии

по ценным бумагам и фондовому рынку, по мнению экспертов – это несовершенство механизма правовой защиты коммерческих банков от неправомерных действий чиновников, наличие коррупции в среде чиновников Федеральной комиссии, бюрократизация взаимоотношений с кредитными организациями.

По сути, эксперты подтвердили, что перечисленные в табл. 1 негативные качества требуют срочного искоренения, что могло бы способствовать повышению эффективности функционирования кредитных организаций на российском финансовом рынке.

Эксперты, выделяющие бюрократические препоны в качестве основной помехи эффективного функционирования банков, склонны адресовать обвинения Госдуме РФ и Федеральной ко-

Таблица 1

Оценка экспертами негативных качеств, присущих законодательным и исполнительным органам государства в сфере финансово-кредитных отношений (доля экспертов, указавших на соответствующее качество, %)

КАКИЕ КАЧЕСТВА ПРИСУЩИ	Госду- ме РФ	ЦБ РФ	Минис- терст- ву фи- нансов	Федеральной ко- миссии по цен- ным бумагам и фондовому рынку
Несовершенство реализуемой систе- мы приоритетов, не учи- тывающих особенности сегмен- тации финансо- вого сектора на- ционального рынка России	64,5	12,9	29,0	19,4
Непоследовательность в реше- ниях по регулированию разви- тия банковского сектора	51,6	45,2	29,0	35,5
Обострение противоречий меж- ду ин-тересами федерального и региональ- ного уровней в фи- нансовой сфере	51,6	3,2	35,5	12,9
Бюрократизация взаимодейст- вия государственных органов с банками	35,5	45,2	48,4	41,9
Несовершенство механизмов право- вой защиты банков от не- которых действий чиновников	32,3	48,4	29,0	54,8
Отсутствие необходимой ин- формационной открытости во взаимодействиях с банками	35,5	41,9	54,8	35,5
Наличие коррупции в среде чи- новников	51,6	35,5	38,7	45,2

миссии, ставя ударение на неучете ими национальных приоритетов, несовершенстве регулирования банковского сектора, произволе со стороны чиновников и их коррумпированности (см. табл. 2).

Эксперты, выделяющие в качестве основной помехи эффективного функционирования банков неполноту и несовершенство законов, основные обвинения адресуют Госдуме РФ, Центробанку РФ и Министерству финансов. Эти обвинения касаются как собственно законодательной базы, так и произвола и коррумпированности чиновников (см. табл. 3).

Таблица 2

Оценка экспертами, считающими, что российские законы в области финансово-кредитных отношений отягощены бюрократическими условностями, негативных качеств, присущих законодательным и исполнительным органам власти (доля экспертов, указавших на соответствующее качество, %)

КАКИЕ КАЧЕСТВА ПРИСУЩИ	Госду- ме РФ	ЦБ РФ	Минис- терст- ву фи- нансов	Федеральной ко- миссии по цен- ным бумагам и фондовому рынку
Несовершенство реализуемой системы национальных приоритетов, учитывающих особенности сегментации финансового сектора национального рынка России	100,0	12,5	50,0	25,0
Наличие непоследовательности в принимаемых решениях по регулированию развития банковского сектора	85,7	62,5	25,0	75,0
Обострение противоречий между интересами федерального и регионального уровней	71,4	12,5	50,0	37,5
Бюрократизация взаимодействия государственных органов с банками	28,6	50,0	37,5	50,0
Несовершенство механизмов правозащиты от некоторых действий чиновников этих органов в отношении банков	42,9	37,5	12,5	75,0
Отсутствие необходимой информационной открытости во взаимодействиях с банками	42,9	25,0	62,5	37,5
Наличие коррупции в среде чиновников	57,1	25,0	25,0	62,5

Таблица 3

**Оценка экспертами, считающими, что российские законы в области финансово-кредитных отношений не доведены до совершенства, негативных качеств, присущих законодательным и исполнительным органам государства
(доля экспертов, указавших на соответствующее качество, %)**

КАКИЕ КАЧЕСТВА ПРИСУЩИ	Госду- ме РФ	ЦБ РФ	Минис- терст- ву фи- нансов	Федеральной ко- миссии по цен- ным бумагам и фондовому рынку
Несовершенство учета приоритетов, в сегментации финансового сектора национального рынка России	43,8	12,5	31,3	25,0
Непоследовательность в решениях по регулированию развития банковского сектора	43,8	37,5	31,3	18,8
Обострение противоречий между интересами федерального и регионального уровней в сфере финансов	50,0	0,0	25,0	0,0
Бюрократизация взаимодействия государственных органов с банками	37,5	31,3	50,0	31,3
Несовершенство механизмов правозащиты банков от некоторых действий чиновников	25,0	50,0	25,0	37,5
Отсутствие необходимой информационной открытости во взаимодействиях с банками	31,3	56,3	43,8	25,0
Наличие коррупции в среде чиновников	50,0	25,0	31,3	18,8

Эксперты, выделяющие в качестве основной помехи эффективного функционирования банков насыщенность законодательства противоречиями, адресуют обвинения Госдуме РФ, ЦБ РФ, Министерству финансов и Федеральной комиссии. Это и неучет национальных приоритетов, и обострение противоречий между регионами и федеральным центром, и несовершенство механизмов защиты прав кредитных организаций, и информационная закрытость, и коррумпированность чиновников (см. табл. 4).

Подробная оценка экспертами проблем финансового законодательства позволила осуществить их ранжирование по степени актуальности в три группы.

Таблица 4

**Оценка экспертами, считающими, что российские законы в области финансово-кредитных отношений насыщены противоречиями, негативных качеств, присущих исполнительным и законодательным органам государства
(доля экспертов, указавших на соответствующее качество, %)**

КАКИЕ КАЧЕСТВА ПРИСУЩИ	Госду- ме РФ	ЦБ РФ	Минис- терст- ву фи- нансов	Федеральной ко- миссии по цен- ным бумагам и фондовому рынку
Несовершенство учета системы национальных приоритетов в сегментации финансового сектора рынка России	100,0	14,3	0,0	0,0
Непоследовательность в решениях по регулированию развития банковского сектора	85,7	42,9	28,6	28,6
Обострение противоречий между интересами федерального и регионального уровней	71,4	0,0	42,9	14,3
Бюрократизация взаимодействия государственных органов с банками	28,6	71,4	57,1	57,1
Несовершенство механизмов правозащиты банков от некоторых действий чиновников	42,9	57,1	57,1	71,4
Отсутствие необходимой информационной открытости во взаимодействиях с банками	42,9	28,6	71,4	57,1
Наличие коррупции в среде чиновников	57,1	71,4	71,4	85,7

1. Проблемы, актуальные в высокой степени:

- в законодательстве по защите прав частных инвесторов, кредиторов, вкладчиков;
- в законодательных нормах по гарантии возврата вкладов в случае неплатежеспособности банков;
- в законодательстве по погашению ссуд и их залоговому обеспечению.

2. Проблемы, актуальные в средней степени:

- в нормативных актах, регулирующих банковский сектор;
- в законодательных нормативах, регламентирующих порядок проведения банковских операций на рынке ликвидности и капиталов;

Таблица 5

**Оценка экспертами степени остроты проблем
финансового законодательства (доля экспертов, указавших
на соответствующую остроту проблемы, %)**

ПРОБЛЕМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	Проблема актуальна в высокой степени	Проблема актуальна в средней степени	Проблема не актуальна	Затруднились оценить
Наличие пробелов в банковском законодательстве по защите прав частных инвесторов, кредиторов, вкладчиков	77,4	22,6	0,0	0,0
Некорректность нормативных актов, регулирующих финансовый сектор национального рынка	48,4	38,7	3,2	9,7
Отсутствие специального закона о кредитных учреждениях с участием иностранного капитала	19,4	38,7	25,8	16,1
Неразработанность законодательных норм:				
1) о погашении ссуд и их залоговом обеспечении	71,0	19,4	6,5	3,1
2) о гарантии вкладов в случае неплатежеспособности банков	77,4	22,6	0,0	0,0
3) о собственности на банки и управлении ими	29,0	38,7	29,0	3,3
4) об актах, определяющих порядок поглощения и слияния банков	32,3	45,2	19,4	3,1
5) регламентирующих порядок проведения банковских операций на рынке ликвидности и капиталов (денежно-кредитном, фондовом, валютном, рынке задолженностей)	48,4	32,3	19,3	0,0

– в законодательных нормативах, определяющих порядок поглощения и слияния банков.

3. Проблемы, актуальные в невысокой степени:

- в законодательных нормативах о собственности и управления ею;
- в законодательных нормативах по аудиту;
- в правовом механизме реструктурирования коммерческих кредитных организаций;
- в правовом механизме инкассации оборотных денежных документов.

В целом, эксперты не считают актуальным учреждение неза-

висимого органа надзора за деятельностью банков и разработкой финансового законодательства (см. табл. 5).

Решение какой-либо одной проблемы вряд ли повысит эффективность функционирования кредитных организаций. При помощи математического факторного анализа выявлены группы проблем, требующих совместного решения.

Проблемы по финансовому законодательству объединились в четыре группы (фактора).

Первый фактор объединяет четыре проблемы:

- 1) неразработанность законодательных норм по погашению ссуд, их залоговому обеспечению;
- 2) неразработанность законодательных норм о собственности на банки и управлении ими;
- 3) неразработанность законодательных норм, регламентирующих порядок проведения банковских операций на рынке ликвидности и капиталов (денежно-кредитном, фондовом, валютном, рынке задолженностей);
- 4) отсутствие законодательных норм, регулирующих систему бухгалтерского учета и организацию аудита кредитных организаций.

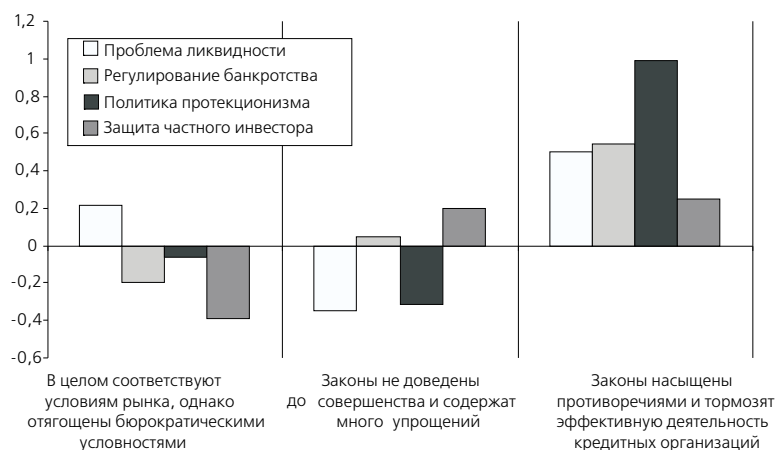
Назовем этот фактор **ПРОБЛЕМЫ ЛИКВИДНОСТИ**. В этой группе проблем основной, по своей значимости (факторному весу) является *погашение ссуд и их залоговое обеспечение*.

Второй фактор также включает четыре проблемы:

- 1) неразработанность законодательных норм по актам, определяющим порядок поглощения и слияния банков;
- 2) отсутствие независимого специального органа надзора за деятельностью кредитной системы и законодательства, регулирующего его деятельность;
- 3) отсутствие дифференцированного правового и финансового механизма по реструктурированию коммерческих кредитных организаций;
- 4) неразработанность правового механизма, регулирующего организацию платежной системы и порядок инкассации оборотных денежных документов.

Назовем этот фактор **РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКРОТСТВА**. В этой группе основная по значимости – проблема отсутствия независимого органа по надзору за деятельностью кредитных организаций.

Тенденция оценки группами экспертов степени остроты проблем финансового законодательства



Третий фактор включает три проблемы:

- 1) некорректность основных и нормативных актов, регулирующих финансовый, банковский сектор национального рынка;
- 2) отсутствие специального закона о кредитных учреждениях с участием иностранного капитала;
- 3) неразработанность законодательных норм по гарантии вкладов в случае неплатежеспособности банков.

Назовем этот фактор **ПОЛИТИКА ПРОТЕКЦИОНИЗМА**. Основной по значимости в этой группе является проблема несовершенства нормативных актов, регулирующих банковский сектор национального рынка.

Четвертый фактор включает всего одну проблему – наличие пробелов в банковском законодательстве по защите прав частных инвесторов, кредиторов, вкладчиков.

Назовем этот фактор **ЗАЩИТА ЧАСТНОГО ИНВЕСТОРА**.

Судя по факторной схеме 5, все эти группы проблем менее значимы для тех руководителей коммерческих кредитных организаций, кто основной преградой эффективного функционирования коммерческих кредитных организаций считает *бюрократические условности* или *неполноту системы финансового законодательства*, и более значимы для тех экс-

пертов, кто причину неэффективного функционирования банков видит в *насыщенности финансового законодательства противоречиями*. Последние особую значимость придают группе проблем, объединенных под названием **ПОЛИТИКА ПРОТЕКЦИОНИЗМА**.