

Александр Александрович Бондарев

*Начальник кафедры специальной подготовки Орловского
юридического института МВД России им. В. В. Лукьянова,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: bondarew-orel@yandex.ru*

Милана Александровна Боева

*Преподаватель кафедры специальной подготовки Орловского
юридического института МВД России им. В. В. Лукьянова,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: BMil_120@mail.ru*

**Факторы, определяющие качественные
характеристики правосознания государственных
и муниципальных служащих**

***Аннотация:** в статье рассматриваются наиболее значимые объективные и субъективные факторы, детерминирующие процесс формирования, функционирования и развития правосознания государственных и муниципальных служащих в контексте современных российских реалий. Особое внимание уделяется анализу соотношения правового сознания указанных категорий служащих с нравственным и политическим сознанием, уровнем их профессионализма, а также*

состоянием социально-экономической и политической ситуации в стране. Обосновывается необходимость формирования в современном Российском государстве института конституционной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: правовая культура, правосознание, нравственное сознание, государственные служащие, законность, компетенция, правовой нигилизм.

Alexandr Alexandrovich Bondarev

Head of the department of special training of the Oryol law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. V. Lukyanov, candidate of legal sciences, associate professor

Milana Alexandrovna Boeva

Instructor of the department of special training of the Oryol law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. V. Lukyanov, candidate of legal Sciences, associate professor

The Factors That Determine the Quality Features of the Legal Awareness of the State and Municipal Officials

Annotation: *the feature examines the most important objective and subjective factors determining the process of formation, functioning and development of legal awareness of the state and municipal officials within the context of contemporary Russian realities. Special attention is paid to the analysis of the correlation of the legal consciousness of the stated categories of civil officials with their moral and political consciousness, their level of professionalism, as well as the condition of the socio-economic and political situation in the country. One justifies the necessity of formation in the modern Russian state of the institute of the constitutional responsibility of public officials.*

Keywords: *legal culture, legal consciousness, moral consciousness, civil officials, legitimacy, competence, legal nihilism.*

В цивилизованном государстве качество управленческой деятельности на всех уровнях в немалой степени зависит от содержательного компонента правового сознания государственных и муниципальных служащих. Совместно с нравственным и политическим сознанием оно детерминирует уровень правовой культуры этих субъектов социальных отношений и во многом определяет законность и эффективность их профессиональной служебной деятельности.

Учитывая этот факт, целесообразно не только теоретически объяснить закономерности становления правового сознания указанных категорий служащих, но и выявить факторы, определяющие направленность этого процесса.

Правовое сознание государственных и муниципальных служащих в целом формируется в процессе их профессиональной служебной деятельности. Оно выступает подвидом общественного правового сознания, а также имеет ярко выраженные черты группового сознания. Аккумулируя и отражая социально-типичные черты общественного и группового правового сознания, правовое сознание государственных и муниципальных служащих в то же время имеет свои индивидуальные качества, обусловленные спецификой их работы.

Служебная деятельность государственных и муниципальных служащих носит публичный, т. е. политический характер, поэтому их правовое сознание

объективно связано с политическим сознанием. Однако при этом необходимо помнить, что политическая целесообразность не должна противоречить нормам закона.

В соответствии с действующим российским законодательством¹ чиновники не должны использовать должностные полномочия в интересах политических партий и других общественных объединений, тем не менее эффективно решать свои служебные задачи они могут только при наличии у них зрелого политического сознания. Это значит, что государственные и муниципальные служащие должны обладать достаточным объемом политических знаний, иметь определенные политические взгляды и ориентации.

Исследуя взаимовлияние правового и политического сознания государственных и муниципальных служащих, следует обратить внимание еще на один важный аспект их соотношения. Современные демократические государства всегда стремились сформировать такой аппарат управления, который был бы свободен от политического влияния извне. Так, система английской государственной службы включает установку о политической нейтральности государственных служащих и служит гарантией стабильности и высокого профессионализма государственного аппарата².

Такие ограничительные меры вполне оправданы и объяснимы, так как помогают государственному и муниципальному служащему избежать влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий или других общественных объединений. Практически в каждой стране периодически возникает конфликт интересов между различными социальными группами. Задача государства заключается в том, чтобы эти конфликты урегулировать в рамках правового поля, а еще лучше — не допускать совсем. В связи с этим базовой предпосылкой становления правового государства является реализация государственными и муниципальными служащими своих функций на основе принципа политического нейтралитета.

Профессиональная деятельность государственных и муниципальных чиновников заключается в служении государству и обществу, поэтому она должна соответствовать не только правовым нормам, регламентирующим их работу, но и определенным моральным критериям. Их работу невозможно представить без опоры на такие нравственные императивы, как справедливость, честность, гуманизм. Постоянное следование в повседневной жизни указанным моральным нормам является обязательным условием эффективной деятельности государственных и муниципальных служащих. К сожалению, поведение не всех представителей власти отвечает высоким требованиям морали. Таким образом, существует необходимость целенаправленного формирования у государственных и муниципальных служащих не только профессионально значимых качеств, но и нравственных.

¹ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 276-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2016).

² См.: *Бойцова В. В., Бойцова Л. В.* Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. 1992. № 9. С. 117.

Когда в обществе достигнут высокий уровень правовой и общей культуры как рядовых граждан, так и лиц, занимающих публичные должности, между правовым и нравственным сознанием государственных и муниципальных служащих возникает определенная внутренняя связь, которая является своеобразным барьером на пути неправомерного поведения указанных субъектов.

К большому сожалению, в российском обществе, в том числе и среди государственных и муниципальных служащих, распространен правовой нигилизм. В их профессиональной служебной деятельности правовой нигилизм объективируется в фактах нарушения законности, в недооценке и недопонимании ими регулирующей и социальной роли права.

Необходимо помнить о том, что государственные и муниципальные служащие для выполнения своих функций наделены значительной властью и полномочиями, которые могут оказывать позитивное или негативное влияние на жизненные интересы многих людей. Поэтому правовое сознание государственных и муниципальных служащих должно быть свободно от бюрократизма, под которым понимают формальное, бездушное отношение чиновников к выполнению своих профессионально значимых обязанностей, а также отсутствие творческого и индивидуализированного подхода к людям.

Свести к минимуму проявление этого негативного явления можно посредством формирования у чиновников высокого уровня нравственного и правового сознания, создания реально действующего механизма юридической ответственности государственных и муниципальных служащих за их противоправные действия, постоянного контроля со стороны гражданского общества.

Кроме того, решению этой проблемы способствует принятие в большинстве субъектов Федерации кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который помогает им ориентироваться в нравственных требованиях и адекватно оценивать сложные этические проблемы, нередко возникающие в их служебной деятельности.

Правовое сознание государственных и муниципальных служащих тесно связано с требованием профессионализма. Сегодня его неотъемлемым признаком выступает компетентность, в том числе и правовая. Современное российское законодательство среди основных требований к государственным и муниципальным служащим прямо выделяет уровень их профессионализма и компетентности. И это закономерно. Российское общество уже не может мириться со все еще встречающимися фактами непрофессионализма государственных и муниципальных служащих. Слишком высока цена таких ошибок. В стране важно создать такие условия, при которых государство и его служащие были бы взаимно заинтересованы в росте профессионализма всего персонала, в повышении эффективности управленческого труда. Ключевым квалификационным требованием к каждому государственному и муниципальному служащему должен быть принцип не «кого ты знаешь», а «что ты знаешь».

Среди объективных факторов, которые оказывают заметное влияние на правовое сознание государственных и муниципальных служащих, следует

также выделить экономическую и политическую ситуации в стране. Развитая экономика положительно влияет на процесс формирования и функционирования правовой системы и правового сознания всего населения страны, в том числе и государственных и муниципальных служащих. И наоборот, проблемы в экономике страны влекут за собой такие негативные последствия в правовой сфере, как неработающее законодательство и низкий уровень законности, а в общественном сознании — рост правового нигилизма. Все это осложняет формирование правовых ценностей государственных и муниципальных служащих, а значит, отрицательно влияет на их правовое сознание.

В современной России актуализировалась проблема коррупции среди государственных и муниципальных служащих. Ежедневно по новостным каналам поступает информация о все новых фактах коррупции в государственных структурах. Невзирая на то, что в течение последних лет в стране проделана серьезная работа по подготовке нормативных правовых актов, направленных на борьбу с этим негативным явлением, больших позитивных прорывов в этом направлении пока не видно.

Очевидно, что для успешного противодействия явлению коррупции этого явно недостаточно. Для организации эффективной борьбы с коррупцией должна быть твердая политическая воля руководства страны. В реальной жизни ее как раз часто недостает. Важно, чтобы эта политическая воля не была следствием каких-либо политических разногласий, а реально направляла усилия всех государственных структур на охрану и защиту закона. Кроме того, требуется повседневная кропотливая работа по формированию в общественном правовом сознании и в правовом сознании государственных и муниципальных служащих отрицательного отношения к этому негативному явлению.

Заметное воздействие на качественные характеристики правового сознания государственных и муниципальных служащих оказывает институт юридической ответственности. Юридическая ответственность государственных и муниципальных служащих возникает в случае нарушения ими законности и служебной дисциплины. В зависимости от вида и тяжести совершенного правонарушения, государственные и муниципальные служащие несут административную, уголовную, дисциплинарную или материальную ответственность.

Кроме того, современные правовые доктрины большинства развитых стран стали признавать и акцентировать внимание на конституционной ответственности государственных и муниципальных служащих. Следует отметить, что в нашей стране до сегодняшнего дня отсутствует реальная правовая база для привлечения к данному виду ответственности государственных должностных лиц не за конкретные противоправные деяния, предусмотренные действующим законодательством, а именно за ненадлежащее осуществление ими своих публичных полномочий.

На наш взгляд, фактическим основанием привлечения к конституционной ответственности государственных и муниципальных служащих должны стать

нерациональные, неэффективные, неразумные решения, принимаемые ими в процессе своей профессиональной деятельности, которые нарушили закон и повлекли или могли повлечь ущерб для прав и свобод и законных интересов граждан, а также интересов общества и государства в целом.

Особого внимания заслуживает анализ такого фактора, влияющего на формирование правового сознания государственных и муниципальных служащих, как общепризнанные принципы и нормы международного права. К сожалению, правовое сознание значительной части государственных и муниципальных служащих до настоящего времени не освободилось от стереотипов неправового мышления и поведения, что крайне негативно сказывается на их профессиональной деятельности, в том числе на восприятии ими общепризнанных принципов и норм международного права.

Можно также отметить, что служебная профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих детально регламентирована многочисленными юридическими нормами. Поэтому воплощение общепризнанных принципов и норм международного права в реальные правовые отношения невозможно без их имплементации во внутреннее законодательство страны.

Таким образом, в современной России существует необходимость разработки научно обоснованных мер организационно-правового характера, направленных на устранение причин и условий, тормозящих процесс практической реализации общепризнанных принципов и норм международного права в реальные правоотношения.

Следует обратить внимание на то, что в постсоветский период представители так называемой либеральной демократии начали в стране активную пропаганду западных идей примата личных интересов над государственными. Имплементация этих идей в общественное, а тем более в профессиональное правовое сознание государственных и муниципальных служащих может уже через короткий промежуток времени иметь весьма печальные последствия для всего российского социума.

Правовое сознание государственных и муниципальных служащих находится в неразрывной связи с русской ментальностью. Имеются ввиду особенности российского образа мышления применительно к политическим, нравственно-культурным и правовым отношениям. Наиболее ярко специфика и отличия нашего менталитета от западного просматриваются в контексте современного отношения и понимания прав человека. Сегодня для западного мира они фактически трактуются как вседозволенность и полная раскрепощенность во всех сферах общественных отношений. Для российского общества права человека не могут рассматриваться в отрыве от вековых национальных традиций, в том числе в сфере вероисповедания.

Таким образом, следует отметить, что формирование, функционирование и развитие правового сознания государственных и муниципальных служащих находится в тесной взаимосвязи с комплексом объективных и субъективных

факторов. К наиболее значимым из них можно отнести нравственное и политическое сознание служащих, их уровень профессионализма, а также социально-экономическую и политическую ситуации в стране.

Пристайный библиографический список

1. Бойцова, В. В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова // Государство и право. — 1992. — № 9. — С. 117–124.

2. Бондарев, А. А. Особенности профессионального правосознания государственных служащих // Проблемы государства и права в современных условиях : сборник. — Орел : Юридический институт МВД России, 1998. — 87 с.

3. Бондарев, А. А. Российский менталитет и правосознание: теоретико-правовые аспекты соотношения и функционирования // Актуальные проблемы государственно-правового строительства : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. — Орел, 2000.

4. Брэбан, Г. Французское административное право : пер. с фр. / Г. Брэбан ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.

5. Дьяконов, В. В. Стереотипы восприятия государственных служащих в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. психол. наук / В. В. Дьяконов. — М., 1996. — 21 с.

6. Строева, О. А. Типологические свойства правосознания // Юридический мир. — 2014. — № 4. — 70 с.

References

1. Bojцова, V. V. Politicheskaja nejtral'nost' gosudarstvennyh sluzhashhih v Anglii [The political neutrality of civil officials in England] / V. V. Bojцова, L. V. Bojцова // Gosudarstvo i pravo. — 1992. — No. 9. — P. 117–124.

2. Bondarev, A. A. Osobennosti professional'nogo pravosoznaniya gosudarstvennyh sluzhashhih [Features of professional consciousness of civil officials] // Problemy gosudarstva i prava v sovremennyh usloviyah: sbornik. — Orel: Juridicheskij institut MVD Rossii, 1998. — 87 p.

3. Bondarev, A. A. Rossijskij mentalitet i pravosoznanie: teoretiko-pravovye aspekty sootnosheniya i funkcionirovaniya [Russian mentality and the sense of justice: theoretical and legal aspects of their ratio and functioning] // Aktual'nye problemy gosudarstvenno-pravovogo stroitel'stva : sbornik materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. — Orel, 2000.

4. Braibant, G. Francuzskoe administrativnoe parvo [French administrative law] / G. Braibant; ed. and introd. art. by S. V. Bobotov. — M.: Progress, 1988. — 488 p.

5. D'jakonov, V. V. Stereotipy vosprijatija gosudarstvennyh sluzhashhih v sovremennom rossijskom obshhestve : avtoref. dis. ... kand. psihol. nauk [The stereotypes of public officials' perception in the contemporary Russian society: authoref. dis. kand. of psychol. sciences] / V. V. D'jakonov. — M., 1996. — 21 p.

6. Stroeva, O. A. Tipologicheskie svojstva pravosoznaniya [Typological properties of the law consciousness] // Juridicheskij mir. — 2014. — No. 4. — 70 p.