УДК 340.1

К ВОПРОСУ О ПРАВОПОНИМАНИИ И ПРАВОСОЗНАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Чупанова А.Ч., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *sollis@mail.ru*

В статье рассматривается соотношение правопонимания и правосознания государственных служащих. При этом правосознание государственных служащих понимается как профессиональное, в содержание которого входят компоненты правовой идеологии и правовой психологии, отличающие его от обыденного уровня. Правопонимание исследуется как основа профессионального правосознания государственных служащих.

С учетом сложившихся факторов формирования и роли в профессиональном правосознании российской бюрократии правопонимание выступает одной из теоретических и практических проблем в условиях проведения административной реформы. Формулируется вывод о том, что реформа подготовки государственных служащих выступает важнейшей предпосылкой формирования современного правопонимания государственных служащих и основой реализации концепции построения в России социального правового государства.

Ключевые слова: правопонимание, правосознание, деформации правосознания, государственные служащие, государственное управление.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-46-50

UDC 340.1

TO THE QUESTION ABOUT THE UNDERSTANDING OF LAW AND LEGAL CONSCIOUSNESS OF CIVIL SERVANTS

Chupanova A.Ch., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *sollis@mail.ru*

In article the ratio of right understanding and sense of justice of public servants is considered. At the same time, the sense of justice of public servants is understood as professional which contents includes the components of legal ideology and legal psychology distinguishing him from ordinary level. The right understanding is investigated as a basis of professional sense of justice of public servants.

Taking into account the developed factors of formation and a role in professional sense of justice of the Russian bureaucracy the right understanding acts as one of theoretical and practical problems in the conditions of carrying out administrative reform. A conclusion that reform of training of public servants acts as the most important prerequisite of formation of modern right understanding of public servants and a basis of implementation of the concept of construction in Russia of the social constitutional state is formulated.

Key words: right understanding, sense of justice, deformations of sense of justice, civil officers, public administration.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-46-50

В условиях реформирования всех сфер жизни современного российского общества особую актуальность приобретают вопросы, связанные со способностью государственных служащих участвовать в формировании стратегии и тактики реформ, осуществлять их на практике.

Для эффективного управления процессами в российском обществе на современном этапе органы государственной власти должны постоянно решать сложный комплекс социально-экономических, общественно-политических, духовно-нравственных проблем, характерных в целом, как для всей страны, так и для Республики Дагестан в частности. Негативные явления возникают в обществе, в том числе и из-за неэффективного государственного управления. Одной из актуальных задач в этих условиях является формирование такой системы власти, при которой будет обеспечиваться ее максимальная прозрачность, доступность населению, профессиональный и всем понятный подбор кадров. На достижение этой и других задач,

стоящих перед государством значительное влияние оказывает уровень правосознания госслужащих, призванных осуществлять государственное управление обществом.

Государственный служащий в силу особенностей своей профессии имеет непосредственное отношение к реализации властных полномочий государственных органов, к гармонизации взаимоотношений граждан с властью, к защите прав и интересов личности. Он одновременно должен адекватно выражать интересы и государства, и общества. А это означает, что и общество, и государство вправе предъявлять свои требования к государственным служащим. Эффективность работы государственного служащего в значительной мере определяется его правовым сознанием, высокий уровень которого является необходимой предпосылкой для реализации им функций, предписанных государством. В этой связи исследователи отмечают недостаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры государственных служащих.

Предстоит серьезная работа над совершенствованием профессионального уровня правосознания государственных служащих, так как от этого зависит состояние правосознания и правовой культуры общества и государства. Высокий уровень правосознания и правовой культуры общества и государства в свою очередь являются показателем степени зрелости правовой системы, отражают достигнутый уровень правового развития.

Правосознание, будучи одним из элементов правовой системы, ее духовной основой, является важным фактором развития законодательства, стабильности правопорядка, реальности прав и свобод граждан. Совершенное правосознание свидетельствует также о высокой общей и правовой культуре личности, позволяет стать полноценным участником разнообразных правоотношений. Правосознание играет особо важную роль в правотворческой, правореализующей деятельности государства, поэтому высокий уровень его у должностных лиц рассматривается как необходимое условие эффективного функционирования всех элементов правовой системы. В этой связи, правосознание государственных служащих формируется прежде всего в зависимости от их правопонимания. Данная проблема достаточно изучена с точки зрения различных подходов в правовой науке [1; 2; 3; 4]. По мнению теоретика и философа права В.С. Нерсисянца, «именно тип правопонимания определяет парадигму, принцип и образец (смысловую модель) юридического познания, собственно научно-правовое содержание, предмет и метод соответствующей концепции юриспруденции» [5, с. 3]. Не вдаваясь в анализ критериев классификации и самих типов правопонимания, так как это тема отдельного исследования, выделим основные типы понимания права: юридический [6, с. 9] и легистский типы правопонимания. Легистский позитивизм объяснял понятие права через понятие государства, а правовые нормы представлялись как продукт властной, приказной деятельности государства. «В легистском позитивизме всегда существуют две концептуальные основы. Первая — право не только производно от государства, но и не может без него существовать. Вторая — государство — это в первую очередь организация силового предназначения» [7, с. 9].

Таким образом, право понимается исключительно как продукт государственной власти, как приказ, исходящий только от государства, как принудительное установление, правило, норма, акт, т.е. позитивное право — закон. Большинство государственных служащих именно в таком аспекте понимает право и видит в нем не волю гражданского общества, выраженную через представительные органы власти, а связывает его непосредственно с волей вышестоящего начальника. Чиновники прямо указывают на то, что в реализации своих профессиональных полномочий они, прежде всего, ориентируются на ведомственные инструкции и на указания непосредственного руководителя, а не на правдивость, человечность и искренность [8, с. 7].

Соотношение правосознания и правопонимания государственных служащих при осуществлении ими своих полномочий — актуальная проблема, рассматриваемая в этом и во многих других исследовани-

ях, так как при осуществлении реформирования всех сфер жизни российского общества, для их устойчивого развития необходимым условием является правовое обеспечение. Особенно это важно в сфере госслужбы, так как государственные служащие выступают в качестве ресурса государственного управления властно-личностного характера. Административная деятельность по своей сущности постоянно претерпевает изменения в связи с реформированием системы государственной службы. Успех государственной политики напрямую связан с формированием правосознания государственных служащих, основывающихся на определенном типе правопонимания. Данное положение весьма актуально в условиях провозглашения курса современного Российского государства на формирование его как социального и правового. В этом отношении исследование правопонимания как основы профессионального правосознания государственных служащих выступает одной из теоретических и практических проблем в условиях проведения административной реформы.

При подготовке государственных служащих как представителей власти, занимающихся управлением социальными процессами и правоприменением, на первый план выступает проблема их мировоззренческой ориентации, которая во многом зависит от правопонимания. Это необходимо учитывать в процессе подготовки государственных служащих. Правопонимание следует понимать как основу формирования профессионального правосознания государственного служащего, отличительной чертой которого является то, что оно является близким по содержанию к правосознанию юриста, но отличается от последнего преобладанием управленческих функций, в реализацию которых входит и правоприменение. Именно поэтому проблема подготовки государственных служащих в разрезе ориентированных на социальное управление и применение правовых законов представителей государства приобретает особое значение. Деятельность в контексте рассматриваемой проблемы должна развиваться по следующим направлениям:

- 1) развитие этико-ценностных ориентаций и формирование внутренних этико-профессиональных качеств будущих государственных служащих как общая гуманитарная основа подготовки чиновника;
- 2) правовая подготовка, связанная как с формированием основ правопонимания, отношения к праву и правовому регулированию в целом, так и знание законодательства как формы выражения позитивного права;
- 3) управленческая подготовка, связанная с приобретением познаний управленческого характера, позволяющим с учетом освоения основ социального управления проводить в жизнь правовые предписания, максимально эффективно реализовать нормативно-правовые предписания;
- 4) практическая подготовка как получение практических навыков управленческой и правовой деятельности во время работы с населением, исследования состояния коррупции, практик.

В условиях построения в России социального правового государства реформа подготовки государственных служащих выступает важнейшей предпосыл-

кой формирования современного правопонимания государственных служащих. На это указывают нормативные акты, регламентирующие прохождение государственной службы в РФ [9; 10].

Для повышения уровня правового сознания государственных служащих при осуществлении ими своих полномочий, на наш взгляд, необходимы следующие меры:

- осуществление подбора кадров на государственную службу из числа людей, обладающих не только профессиональными, но и высокими моральными качествами;
- организация систематической работы по правовому обучению госслужащих;
- повышение эффективности работы правоохранительных и других контролирующих органов по надзору за деятельностью государственных служащих в рамках закона;
- предание огласке общественности и строгое преследование всех случаев нарушения закона представителями органов государственной власти;
- широкое освещение в СМИ деятельности органов государственной власти республики с целью демонстрации их прозрачности, гласности и др.

Одной из острых проблем в контексте рассматриваемой проблематики является деформация профессионального правосознания государственных служащих в процессе их практической деятельности. На деформацию профессионального правосознания государственных служащих оказывает влияние ряд факторов: организационных, деятельностных, личностных.

Решение проблем деформации правосознания государственных служащих требует серьезного исследования факторов, способствующих не только снижению эффективности государственного управления, но и авторитета государственной власти и государства.

Отдельно следует остановиться на проблеме коррупционных деформаций правосознания государственных служащих – актуальной проблеме современного развития системы государственного управления [11, с. 22]. Борьба с коррупцией является одним из приоритетных направлений правовой реформы в России, где это явление приняло устрашающие общегосударственные масштабы [12, с. 3]. Наиболее точно понятие коррупции характеризует ее определение как противоречащее законодательным и моральным установкам использование должностным лицом своих полномочий и предоставленных ему прав, а также обусловленных официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды [13, с. 333].

Одним из основных принципов антикоррупционной политики должно быть постоянное повышение рисков, цены потерь для вовлеченных в коррупцию государственных должностных лиц. Иначе коррупция будет восприниматься госслужащими как малорискованная и высокодоходная деятельность в том смысле, что именно коррупционные отношения позволяют надёжно и быстро решать проблемы. Этот ведущий принцип может быть реализован в следующих трёх

основных блоках направлений антикоррупционной деятельности, которые могли бы способствовать снижению уровня коррупции в целом:

1. Изменение сознания чиновников, бизнесменов и граждан, формирование негативного отношения и негативных представлений о коррупции.
2. Пресечение коррупционных действий и наказание за них с применением правоохранительных, административных и общественных механизмов.
3. Формирование условий, препятствующих коррупционным действиям и способствующих осуществлению деятельности чиновников, бизнесменов и граждан без вступления в коррупционные отношения. Коррупционные проявления полностью невозможно исключить никогда, но это не может быть оправданием неэффективности противодействия ей. Ее нужно загнать в некие рамки, когда она перестанет быть доминирующим элементом социальной и государственной системы [14, с. 343].

Еще одним условием, способствующим повышению правосознания государственных служащих, является обеспечение открытости и доступности органов государственной власти для граждан. Чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества. Этому призваны содействовать федеральные законы от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [15] и от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [16]. В какой-то степени эти законы называют революционными, учитывая тот факт, что ранее как в теории, так и на практике оставался открытым вопрос: имеют ли право граждане Российской Федерации на доступ к такой официальной информации, которая непосредственно не затрагивает их прав и свобод, но, так или иначе, имеет отношение ко всем сферам жизни человека. Например, сведения о расходовании бюджетных средств, какие-либо статистические отчеты органов государственной власти и местного самоуправления, хотя непосредственно и не затрагивают права и свободы гражданина, но являются при этом социально значимой информацией. Обязанность отвечать перед обществом на основании закона и давать отчет о своей деятельности может заставить государственных служащих более ответственно относиться к своим обязанностям.

Помимо названных проблем изучения правопонимания как концептуальной основы правосознания государственных служащих есть и другие, не менее важные, которые впоследствии могут стать темой отдельных исследований как в теоретическом, так и в прикладном аспектах. На современном этапе формирование ценностно-правовых ориентаций государственных служащих, ограничение их деятельности правовыми рамками становится необходимой предпосылкой реализации идей формирования правового государства в России.

Литература

1. Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов: Сарат. гос. акад. Права, 2001. 413 с.
2. Егорова Е.В. К вопросу о соотношении правопонимания и правосознания // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-2.
3. Зрячкин А.Н. Повышение правовой и политической культуры госслужащих как условие преодоления ведомственного правового нигилизма // Правовая культура. Издательство: Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России) Саратов, 2013. № 2 (15). С. 22–28.
4. Смоленский М.Б. Права личности в системе современного правопонимания: учеб. пособие. Ростов н/Д: Рост. гос. экон. акад., 1998. 82 с.
5. Нерсесянц В.С. Юриспруденция. М., 1999. С. 3.
6. Честнов И.Л. Постклассическое правопонимание: монография. Краснодар.ун-т. Краснодар: КрУ МВД России, 2010. 239 с.
7. Баранов П.П. Позитивистское правопонимание в юридической науке, практике и повседневной жизни современной России // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 4. С. 7–14.
8. Скоробогатов А.В., Краснов А.В. Современные концепции правопонимания: учеб. пособие. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2013. 140 с.
9. О государственной гражданской службе РФ: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ: в ред. от 30 дек. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: в ред. от 13 июля 2015. г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Чупанова А.Ч., Гасаналиева А.Ш. Коррупция в сфере государственных (муниципальных) закупок и пути ее преодоления // Юридический вестник ДГУ. 2016. № 1. С. 22.
12. Рамазанова Э.Т. Совершенствование законодательной техники как фактор противодействия коррупции // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 1. С. 60–61.
13. Гасаналиева А.Ш. Коррупция в России: понятие, происхождение, эволюция // Молодой ученый. 2016. № 24. С. 333–335.
14. Айрапетян Э.С. Механизм эффективного противодействия коррупции, его элементы и совершенствование // Молодой ученый. 2013. № 3. С. 342–344.
15. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ (действующая редакция, 2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ (действующая редакция, 2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Baitin M.I. Sushchnost' prava: sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvukh vekov. Saratov: Sarat. gos. akad. Prava, 2001. 413 s.
2. Egorova E.V. K voprosu o sootnoshenii pravoponimaniya i pravosoznaniya // Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami. 2015. № 13-2.
3. Zryachkin A.N. Povyshenie pravovoi i politicheskoi kul'tury gossluzhashchikh kak uslovie preodoleniya vedomstvennogo pravovogo nigelizma // Pravovaya kul'tura. Izdatel'stvo: Povolzhskii institut (filial) VGUYu (RPA Minyusta Rossii) Saratov, 2013. № 2 (15). S. 22–28.
4. Smolenskii M.B. Prava lichnosti v sisteme sovremennogo pravoponimaniya: ucheb. posobie. Rostov n/D: Rost. gos. ekon. akad., 1998. 82 s.
5. Nersesyants V.S. Yurisprudentsiya. M., 1999. S. 3.
6. Chestnov I.L. Postklassicheskoe pravoponimanie: monografiya. Krasnodar.un-t. Krasnodar: KrU MVD Ros-sii, 2010. 239 s.
7. Baranov P.P. Pozitivistskoe pravoponimanie v yuridicheskoi nauke, praktike i povsednevnoi zhizni sovremennoi Rossii // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2015. № 4. S. 7–14.
8. Skorobogatov A.V., Krasnov A.V. Sovremennye kontseptsii pravoponimaniya: ucheb. posobie. Kazan': Izd-vo «Poznanie» Instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2013. 140 s.
9. O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe RF: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 iyulya 2004 g. №79-FZ: v red. ot 30 dek. 2015 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus»;
10. O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ: v red. ot 13 iyulya 2015. g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
11. Chupanova A.Ch., Gasanaliyeva A.Sh. Korruptsiya v sfere gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zakupok i puti ee preodoleniya // Yuridicheskii vestnik DGU. 2016. № 1. S.22.
12. Ramazanova E.T. Sovershenstvovanie zakonodatel'noi tekhniki kak faktor protivodeistviya korruptsii // Yuridicheskii vestnik DGU. 2014. № 1. S. 60–61.
13. Gasanaliyeva A.Sh. Korruptsiya v Rossii: ponyatie, proiskhozhdenie, evolyutsiya // Molodoi uchenyi. 2016. № 24. S. 333–335.

14. *Airapetyan E.S.* Mekhanizm effektivnogo protivodeistviya korrupsii, ego elementy i sovershenstvovanie // *Molodoi uchenyi*. 2013. № 3. S. 342–344.

15. Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 9 fevr. 2009 g. № 8-FZ (deistvuyushchaya redaktsiya, 2016). Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

16. Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti sudov v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 22 dek. 2008 g. № 262-FZ (deistvuyushchaya redaktsiya, 2016). Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

Поступила в редакцию 2 ноября 2016 г.
Received 2 November, 2016