

УДК.34.11:351.85

**В.В. Кравченко**, ст. преподаватель

Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Брянск, Россия

## **РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА**

*Статья посвящается вопросам совершенствования правовой культуры государственных служащих, раскрываются причины ее деформации. Выделяются основные направления в реформировании и развитии системы государственной службы Российской Федерации, определяется роль правовой культуры государственных служащих в повышении эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности их профессиональной служебной деятельности.*

**Ключевые слова:** правовая культура, государственные служащие, государственная служба, реформирование, правовой нигилизм, эффективность, профессионализм, система государственного управления.

*Статья посвящается вопросам совершенствования правовой культуры государственных служащих, раскрываются причины ее деформации. Выделяются основные направления в реформировании и развитии системы государственной службы Российской Федерации, определяется роль правовой культуры государственных служащих в повышении эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности их профессиональной служебной деятельности.*

**Ключові слова:** правова культура, державні службовці, державна служба, реформування, правовий нігілізм, ефективність, професіоналізм, система державного управління.

*The article deals with issues of improvement of legal culture of civil servants, the reasons of its deformation are revealed. The main directions in reforming and development of state government system of Russian Federation are singled out, the role of legal culture of civil servants in the increase of effectiveness of state government of Russian Federation and their professional effectiveness is determined.*

**Key words:** legal culture, civil servants, public service, reforming, legal nihilism, effectiveness, professionalism, state government system.

**Постановка проблемы.** Конституция Российской Федерации закрепляет одну из важных основ конституционного строя – правовое государство. Между тем, вполне очевидно, что провозглашение данного принципа в основном законе государства является целью, вектором развития, а не констатацией свершившегося факта.

Построение правового государства это желанный результат развития для многих государств. Поиск способов практической реализации принципов правового государства актуальный вопрос и в отношении Российской Федерации.

Согласно утверждённому Президентом России «Основам государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» отмечается, что «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов» [5].

**Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы.** В ряду приоритетных задач на пути построения правового государства называется необходимость повышения правовой культуры. Однако процесс развития правовой культуры не менее сложный, чем построение правового государства. Повышение уровня правовой культуры также требует определения наиболее оптимальных и эффективных способов реализации данной задачи.

Среди факторов, оказывающих влияние на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения, само государство отмечает «доступность и понятность оказываемых в системе государственной и муниципальной службы услуг населению; строгое соблюдение государственными и муниципальными служащими норм закона и профессиональной этики» [5]. Таким образом, государство признаёт, что развитие правовой культуры общества, определяется уровнем оценки эффективности деятельности самого государства в лице представляющих его органов.

Отношение к праву, оценка эффективности использования правовых норм в отстаивании прав у гражданина во многом зависит «от оценки государства как правового, которая в свою очередь формируется за счет оценки правового статуса социальных институтов, репрезентирующих государство для граждан» [4].

**Цель статьи.** Раскрытие путей развития правовой культуры государственных служащих, улучшения отношения к государственным органам и к государственному управлению в целом, формирование правовой культуры российского общества.

**Изложение основного материала.** Государственное управление, в представлении населения, – это, прежде всего, органы государственной власти, Президент, депутаты, министры, губернаторы, то есть лица, замещающие государственные должности. Роль органов государственной власти и должностных лиц значительна. Действительно, от их решений порой напрямую зависит развитие государства, и в итоге жизнь каждого человека. Однако деятельность государственных структур была бы менее эффективна, если вообще могла бы существовать, без людей, занятых профессиональной служебной деятельностью на должностях государственной гражданской службы, в чьи непосредственные обязанности входит обеспечение «исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)» [1, ст. 3].

От непосредственных действий, советов гражданских служащих зависят решения, принимаемые руководителями, должностными лицами органов государственной власти. В связи с этим очень важно, чтобы советы, непосредственная работа, осуществлялись квалифицированными специалистами.

Отмеченное утверждение приобретет ещё большую актуальность при условии учёта информации количественного состава государственных гражданских служащих. По данным федеральной службы государственной статистики численность работников, замещавших должности гражданской службы в федеральных государственных органах на конец сентября 2011 г. составила 38 тысяч человек [7]. На этот же период в органах государственной власти Российской Федерации на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) замещали должности государственной гражданской службы 752,7 тысяч человек [6]. Представленная численность указывает на актуальность поиска повышения эффективности в работе государственных гражданских служащих.

Порой граждане негативно оценивают работу государственных органов, деятельность государственных служащих, объясняя такую позицию тем, что и среди данной категории большое количество примеров нарушения закона. Конечно, это не может служить оправданием для тех граждан, кто нарушает законы, но, тем не менее, доля тех, кто считает, что соблюдать законы будут только после того, когда и государственные служащие начнут соблюдать законы, достаточно велика, среди старших возрастных групп и молодежи – 47-48 % [4]. Наличие мнения о том, что среди государственных служащих имеют место факты нарушения закона, указывает на сомнения среди граждан в высоком уровне правовой культуры государственных служащих. Сложно не согласиться с позицией, согласно которой «низкий уровень правовой культуры государственных гражданских служащих негативно воздействует на состояние конституционной законности и общественного правопорядка в государстве, способствует нарушению основных конституционных прав и свобод граждан, снижает позитивную активность личности и разрушает духовную сферу общества» [3].

Многообразие подходов к определению правовой культуры не позволяет рассмотреть все аспекты данного явления. Попробуем выделить наиболее важные составляющие правовой культуры. Это, во-первых, правовые знания, во-вторых, уважительное отношение к праву и, в третьих, правовая активность при исполнении своих служебных обязанностей.

Законодательством Российской Федерации в отношении государственных служащих закреплено требование «исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне» [1, ст. 18, ч. 1]. Профессионализм предполагает наличие определённых знаний, жизненного опыта, что соответствует критериям отбора для замещения государственных должностей государственной службы.

Вне зависимости от непосредственного вида деятельности наличие правовых знаний является обязательным элементом, поскольку государственный служащий занимается обеспечением исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, чья деятельность должна строиться на основе права. Законодательно установлена обязанность «соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение» [1, ст. 15, ч. 1]. В тоже время, очевидно, что знать абсолютно всё законодательство невозможно, но при этом можно выделить минимум того, что должен знать государственный служащий: основы конституционного строя; права и свободы человека и гражданина; принципы и общие правила функционирования различных ветвей власти; наиболее важные нормы законодательства в сфере профессиональной деятельности.

Постоянное развитие системы права делает обязательным совершенствование знаний государственных служащих.

Источники получения правовых знаний в настоящее время широко распространены. К ним можно отнести официальные и неофициальные издания, публикующие нормативные акты, выступления и комментарии специалистов по наиболее важным положениям законодательства; телевидение, радио, Интернет, освещающие последние изменения. Помимо этого, законодательно предусмотрена профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственного служащего [1, ст. 62].

При той роли, которую играют правовые знания в развитии правовой культуры, всё же не стоит абсолютизировать их значение. Можно привести примеры, когда прекрасные знания права направлены не на предотвращение правонарушений, а используются для совершения последних. Одних знаний явно недостаточно для развитой правовой культуры.

Огромное значение в деле формирования правовой культуры имеет отношение к праву, выраженное в форме ценностных ориентаций. Правовой нигилизм как отрицание ценности права среди государственных служащих приводит к выбору и использованию незаконных способов регулирования общественных отношений, использованию служебного положения в личных целях.

Государственный служащий должен обладать сформированным позитивным отношением к праву, что позволит использовать как имеющиеся, так и приобретённые знания в процессе деятельности на укрепление законности и правопорядка, на совершенствование системы государственного управления. Значит, особое значение имеет один из принципов, лежащих в основе назначения на должность государственной службы, учёт «заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств» [1, ст. 60]. Однако необходимо учитывать, что это не только знание своих должностных обязанностей. Очевидно, актуально изучение мотивации, направленной на стремление к

совершенствованию деятельности органа власти, на готовность оказывать помощь обратившемуся лицу.

**Выводы и предложения.** Одним из основных направлений в реформировании и развитии системы государственной службы Российской Федерации является «повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих» [2, ст. 2].

Задачи, которые ставит государство в ходе реализации мер по развитию и реформированию государственной службы, направлены в том числе и на изменение отношения граждан к данному институту. К 2013 г. индекс доверия граждан к государственным служащим должен составлять не менее 130 % от базового значения [2]. Отмеченный показатель уровня доверия граждан вполне осуществим. Важно реализовать изменения в содержательной части требований к деятельности государственных служащих.

Среди мер государственной политики по обеспечению необходимого уровня юридических знаний, повышению правовой культуры и вовлечению в правовое просвещение населения государственных служащих следует отметить:

- содействие приобретению и совершенствованию знаний в области права в рамках получения второго высшего профессионального образования, обучения по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные должности;

- совершенствование систем подготовки и переподготовки государственных служащих, повышение их квалификации и дополнительное обучение, направленное на совершенствование правовой культуры;

- устранение факторов, способствующих проявлению безответственности и правового нигилизма в деятельности государственных служащих, внедрение комплекса мер морального и материального поощрения образцового исполнения служебного долга;

- разработка и реализация программ участия государственных служащих, замещающих должности, связанные с применением знаний в области юриспруденции, в лекционной и консультационной работе по пропаганде правовых знаний и законопослушания в сферах деятельности соответствующих государственных органов;

- разработка и совершенствование способов информирования населения о деятельности государственных органов, о видах и формах оказания населению юридических услуг; проведение устных и письменных юридических консультаций для граждан по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов [5].

Правовая культура гражданского служащего находится в зависимости от характера его должностных обязанностей, но данный фактор может влиять, например, на специфику правовых знаний, степень правовой активности. Однако в гораздо большей мере следует выявлять и развивать ценностное восприятие права (внутренняя установка по отношению к праву). Система мер по развитию правовой культуры государственных служащих в первую очередь должна акцентировать внимание на развитие механизмов по формированию твёрдой внутренней позиции человека к ценности права.

При совершенствовании правовой культуры государственных служащих важно учитывать, что правовая культура последних не находится в отрыве от правовой культуры всего общества. Объективно они взаимосвязаны. Человек поступает на государственную службу с уже имеющимся багажом правовых установок, которые он приобрёл в обществе. Факты деформации правовой культуры государственных служащих являются прямой проекцией проблем в уровне развития правовой культуры всего общества. Правовой нигилизм среди государственных служащих – это одно из проявлений искажённого восприятия ценности права в обществе. Следовательно, развитие правовой

культуры государственных служащих необходимо осуществлять в контексте развития правовой культуры всего общества.

#### **Список использованных источников**

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Российская газета. – 2004. – 31 июля (№162).
2. О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы): Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 12.01.2010) // Российская газета. – 2009. – 11 марта (№ 40).
3. Месилов М. А. Деформация правовой культуры государственных гражданских служащих [Электронный ресурс] / М. А. Месилов // Успехи современного естествознания. – 2010. – № 9 – С. 172-174. – Режим доступа: <http://www.rae.ru>.
4. Новикова А. Вопросы правосознания, правовой культуры и правового поведения граждан России [Электронный ресурс] / А. Новикова. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru>.
5. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ // Российская газета. – 2011. – 14 июля (№ 151).
6. Справка о численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе-сентябре 2011 года [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
7. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в январе-сентябре 2011 года [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.