

УДК 340.114.5

**Чуриков Никита Андреевич**

студент,

Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина

[NAChurikov@mail.ru](mailto:NAChurikov@mail.ru)

**Павлов Николай Владимирович**

кандидат юридических наук,

доцент кафедры административного и финансового права,

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

[nik281@mail.ru](mailto:nik281@mail.ru)

**Nikita A. Churikov**

student

Kuban state agricultural university of I.T. Trubilin

[NAChurikov@mail.ru](mailto:NAChurikov@mail.ru)

**Nikolay V. Pavlov**

candidate of law sciences, associate of professor of administrative and financial law

Kuban state agricultural university of I.T. Trubilin

[nik281@mail.ru](mailto:nik281@mail.ru)

**Правосознание муниципальных и государственных служащих:  
тенденции и проблемы формирования**

**Legal Awareness of Municipal and State Employees: Trends and  
Problems of Formation**

***Аннотация.** В статье исследуются проблемы становления и развития правосознания государственных и муниципальных служащих. Авторами даётся обоснование причин, обусловивших современное состояние правового сознания представленной категории служащих. Выделены и проанализированы наиболее значимые общности таких причин — этическая и профессиональная. На основе изложения некоторых теоретических основ правосознания (вопросы дефиниции и структуры) раскрывается взаимосвязь между структурными составляющими правового сознания и общностями причин его обусловивших. Обозначена роль правосознания в построении всеобщего механизма государственной и муниципальной службы.*

***Ключевые слова:** правосознание, правовое сознание, муниципальная служба, государственная служба, тенденции, проблемы, муниципальные служащие, государственные служащие.*

***Abstract.** The article examines problems of state and municipal employees formation and development legal awareness. The substantiation of the reasons for the current state of the presented category of employees legal awareness is given. The most significant communities of such reasons - ethical and professional - are identified and analyzed. Based on the presentation of some theoretical foundations of legal awareness (questions of definition and structure), the relationship between the*

*structural components of legal consciousness and communities of reasons for it is revealed. The role of legal awareness in a universal mechanism construction of state and municipal service is indicated.*

**Keywords:** *legal awareness, legal consciousness, municipal service, public service, trends, problems, municipal employees, public servants.*

Анализ современных отечественных исследований в области тенденций и проблем формирования правового сознания в Российской Федерации позволил обозначить среди ведущих следующие направления научно-исследовательских работ: анализ правосознания отдельных категорий граждан, изучение механизма и инструментария противодействия деформации правового сознания, а также рассмотрение определённых составляющих правового сознания в аспекте их влияния на различные явления действительности.

Вышеизложенные направления обусловили актуальность исследования правового сознания в контексте воздействия его составляющих на отдельные категории граждан, а также подходов к совершенствованию механизма и инструментария правового сознания в разрезе специальных социальных групп.

Особое значение в связи с этим приобретает изучение правового сознания государственных и муниципальных служащих как действенная иллюстрация качественных характеристик восприятия правовой действительности представителями государственной и муниципальной власти и, как следствие, социально-полезная трансляция опыта теоретического осмысления в ежедневную практическую деятельность.

На начальном этапе исследования следует обозначить исходную дефиницию термина «правосознание», на которой будут построены дальнейшие рассуждения относительно заявленной проблематики.

Среди правоведов не сложилось единой точки зрения по поводу определения юридической категории «правосознание», однако, теоретический анализ юридической литературы позволил выявить ведущее направление в этой области исследования.

Правосознание представляет собой совокупность идей, чувств, взглядов и иных компонентов, в которых выражается отношение людей ко всей юридической деятельности, действовавшему, действующему, желаемому праву и другим правовым явлениям. Таким образом, правовое сознание есть определённый итог человеческого восприятия юридической действительности посредством различных составляющих его механизма. То есть, применительно к исследованию правового сознания конкретной социально-профессиональной группы краеугольными становятся вопросы об основообразующих причинах, обусловивших то или иное восприятие юридической действительности у представителей анализируемой профессии.

Соответственно, рассматривая качественную характеристику правового сознания государственных и муниципальных служащих, мы должны исходить, в первую очередь, из общностей причин, послуживших источником для становления современного состояния правосознания представленной категории служащих.

Опираясь на труды отечественных исследователей, а также собственные теоретические изыскания в области качеств и характерных особенностей государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации, следует обозначить ведущие аспекты характеристик публичных служащих, изучаемых на предмет первостепенного совершенствования.

Так, следует обозначить две крупные общности характерных черт государственных и муниципальных служащих — этическая и профессиональная. Представленные категории построены на принципах взаимосвязи, взаимодействия и взаимовлияния. Рассмотрим каждую из общностей отдельно и сделаем вывод об их соотношении с составляющими правового сознания.

Под термином «этика» понимается философское учение о морали, её развитии, принципах, нормах и роли в обществе, а также совокупность норм поведения [1, с. 913]. Этическая общность характерных черт государственных и муниципальных служащих являет собой применительно к их профессиональной деятельности комплексную организацию моральных требований, норм и принципов. То есть, осознание профессиональной деятельности посредством морального уровня восприятия. Мораль же, олицетворяя собой нравственные нормы поведения [1, с. 365], определяет внутренние духовные качества, которыми руководствуется человек [1, с. 423]. Соответственно, этическая общность — это духовный внутренний уровень восприятия своей профессиональной деятельности.

Профессиональная общность характерных черт государственных и муниципальных служащих являет собой выражение их морального уровня восприятия своей профессиональной деятельности посредством комплексной организации правил и принципов опосредованного и непосредственного отношения к должностным обязанностям и трудовой деятельности в целом. То есть, профессиональная общность представляет собой внешнюю форму выражения общности этической. Таким образом, профессиональная общность — это внешний уровень восприятия своей профессиональной деятельности.

Из изложенного следует заключить, что этическая и профессиональная общности построены на принципах взаимосвязи, взаимодействия и взаимовлияния. Обозначим их соотношение и приоритет построения.

Так, этическая общность выступает в качестве исходной по отношению к профессиональной. Человеческое отношение к должностным обязанностям и трудовой деятельности не может выражаться безотрывно от морального уровня восприятия. Каждое должностное действие в определённой мере опирается на внутренние духовные качества, которыми руководствуется человек.

А.В. Оболонский отмечает, что этический компонент является одним из ключевых в создании новой модели государственной службы. Морально-ценностная регуляция служебного поведения чиновников, а также контроль за её безукоризненным соблюдением заключает в себе одну из основ повышения качества государственного управления и социальной эффективности государства. Положительным итогом указанных мер станет повышение общественного доверия к государству [2, с. 9]. В равной мере данные суждения

могут относиться и к муниципальной службе. А.В. Шободоева утверждает, что у современной государственной службы должны быть цели не только в правовом, но и в нравственном плане: государственному служащему необходимо понимание того, что главная его цель служение государству и обществу [3, с. 5]. Соответствуя логике представленной точки зрения, обозначим, что цель муниципального служащего состоит в служении муниципальному образованию и через муниципальное образование — обществу.

Вопрос выбора методов с целью увеличения качества трансляции положительных внутренних качеств в профессиональную деятельность является одним из ключевых в современных исследованиях относительно заявленной проблематики. Отметим узловые тенденции.

Актуальное значение приобретает проблема профессионально-этической кодификации и, как следствие, появляется запрос на поиски оптимальной систематизации этических требований к профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Так, в качестве исходного пункта для создания определёнными государственными и муниципальными органами кодексов этического и служебного поведения соответствующей категории служащих разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих.

Однако отмечается содержательная недостаточность обозначенного выше кодекса в вопросе раскрытия моральной ориентации. В качестве одной из причин такого недосмотра называют приравнивание личной морали государственного и муниципального служащего к общечеловеческой [4, с. 28], без учёта присущих для данной профессиональной группы нравственных девиаций в виде коррупции, формализма и отношения к службе, в первую очередь, не как к инструменту социально-полезного воздействия на жизнь общества, а к источнику извлечения личной выгоды.

В связи с этим подчёркивается, что регуляция деятельности государственного и муниципального служащего в русле этического воздействия не может опираться исключительно на этический документ в виде кодекса. В качестве разумной меры альтернативного решения поставленного вопроса называется привнесение так называемого «этического режима», который вобрал бы в себе комплекс мер и инструментов регуляции заявленной проблематики (этическое образование, общественный контроль, этическая экспертиза и так далее [4, с. 31]). Отмечается, что результат практической деятельности субъектов является основой формирования общественного сознания [5, с. 38]. Управленческая деятельность оказывает влияние на становление различных форм и аспектов общественного сознания, не ограничиваясь исключительно правосознанием.

Для более всестороннего рассмотрения данного аспекта следует отметить, что вышеизложенное находит определённые точки соприкосновения и с учением о морали Канта. Так, в соответствие с ним различие между правом и моралью усматривается в способах принуждения к поступкам: в основании

морали — внутренние побуждения человека и осознание им своего долга, в основании права — внешнее принуждение со стороны государства либо индивидов. Область морали не предполагает общеобязательных кодексов, в отличие от права обязательно располагающего обеспеченного принудительной силой публичным законодательством [6, с. 336].

Одно из центральных мест в аспекте регуляции проблемных мест становления правосознания муниципальных и государственных служащих отводится антикоррупционному фактору. Значительное количество отечественных исследований посвящено изучению способов, методов, средств, да и в целом механизму противодействия коррупции. Немаловажную роль в этих вопросах занимает правовое сознание. Правомерность ориентации сообщения между механизмом противодействия коррупции и теорией правосознания подтверждается, в том числе, фактом выделения в некоторых работах особой категории «антикоррупционное правосознание» [7, с. 116]. Необходимо отметить, что при рассмотрении понятия «этический режим» мы отмечали, что оно включает в свой состав этическое образование как одну из мер регуляции деятельности государственного и муниципального служащего в русле этического воздействия. Отмечается, что сложившаяся в государстве система образования в целом и специализированное этическое образование в частности занимает весомое место в становлении антикоррупционного поведения [8, с. 133].

Чтобы обосновать сообщение исследуемых общностей со структурными составляющими правового сознания, необходимо, прежде всего, обозначить ключевые подходы к его структуре.

По вопросу структуры правового сознания в юридической литературе выделяется несколько точек зрения, которые можно свести к двум основным: первая предполагает выделение в структуре правового сознания двух основообразующих компонентов — правовой идеологии и правовой психологии (данный подход представлен в подавляющем большинстве учебной литературы в области теории государства и права: учебники Л.П. Рассказова [9, с. 490]; Н.И. Матузова, А.В. Малько [10, с. 241]; В.В. Лазарева, С.В. Липень [11, с. 395]; М.И. Абдулаева [12, с. 196] и другие); вторая зиждется на более детальном и структурно выверенном анализе составляющих правосознания, при таком подходе строение правового сознания не ограничивается компонентами, представленными правовой идеологией и правовой психологией (обозначена в работах А.В. Полякова [13, с. 397]).

В соответствии с широким подходом структуру правового сознания составляют правовая онтология (познание о сущности права вообще и права в конкретном обществе), правовая аксиология (положение о наличии в праве определённой совокупности ценностей) и правовая праксиология (отражение деятельной стороны волевого аспекта правового сознания). Правовая аксиология подразделяется на правовую идеологию и правовую психологию. Таким образом, структура аксиологической составляющей широкого подхода к обозначению структуры правосознания идентична общей структуре правового сознания при узком подходе. Теперь соотнесём представленную составляющую

с выше обозначенными общностями. Этическая общность как отражение внутренних духовных качеств, ориентирующих поведение человека, соответствует правовой психологии; профессиональная общность как внешняя форма выражения этической общности соответствует правовой идеологии. Соответственно, исследования моральных аспектов деятельности муниципальных и государственных служащих должны исходить из теории правосознания как отправной и аккумулирующей для последующих изысканий.

Следует также отметить, что в аспекте исследования правосознания как комплексной полисистемной юридической категории, правовому сознанию муниципальных и государственных служащих отводится особая роль. Так, в рамках изучения правосознания отдельных категорий граждан детальному анализу подвергаются определённые виды правового сознания. Исходя из уровня осмысления правовых явлений, правовое сознание классифицируется на обыденное, научное и профессиональное. Профессиональное правосознание формируется посредством профессионального юридического опыта. Соответственно, исходя из специфики профессионального юридического опыта государственной и муниципальной службы, правовое сознание муниципальных и государственных служащих следует отнести к профессиональному.

Подчёркивается особое положение профессионального правового сознания в сравнении с общим правосознанием. Профессиональное правовое сознание включает в себе все признаки человеческого сознания и общие признаки правового сознания, выраженные посредством объекта, содержания и цели. Так, в качестве объекта профессионального правосознания выступает правовая реальность; его содержание составляют представления, понятия, идеи и иные компоненты, отражающие разнообразные стороны, элементы и направления развития правовой реальности. Посредством осмысления закономерностей в правовой реальности достигается возможность воздействия на правовое практическое мышление и практическую правовую деятельность для ее трансформирования в правовую действительность. Представленное положение следует охарактеризовать как цель профессионального правового сознания.

Исследование правового сознания государственных и муниципальных служащих служит одним из исходных начал преодоления новой ступени в постижении построения наиболее оптимальной и действенной системы государственного и муниципального управления. Любые коренные нововведения, претендующие на долговременный статус действия в области государственной и муниципальной службы, должны опираться на отправные положения теории правосознания в контексте трансляции её теоретических разработок в практическую трудовую деятельность. Устойчивой может быть лишь та эффективность, которая опирается на незыблемые основы, составляющие каркас для конструирования остальных аспектов механизма совершенствования публичной службы в Российской Федерации. Правосознание, являя собой одну из ключевых таких основ, включает ориентир и одну из первостепенных задач по улучшению его качественных параметров как для государства, так и для муниципальных образований. От

того как будет налажен его механизм зависит система построения и уровень содержательного наполнения прочих сторон инструментария государственного и муниципального совершенствования. Иными словами, качество основы предопределяет качество построения иных составляющих всеобщего механизма государственной и муниципальной службы.

#### **Литература:**

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю, Толковый словарь русского языка. 4-е изд. // М.: ООО «ИТИ Технология», 2003. 944 с.

2. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. №1.

3. Шободоева А.В. Проблема формирования нравственных основ государственной гражданской службы Российской Федерации // Baikal Research Journal. 2013. №6.

4. Петровский И.В. Этический кодекс российского чиновника: к постановке проблемы // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2012. №152.

5. Жеребцов А. Н., Павлов Н. В. Вопросы сущности и правоприменительного значения административной практики // Lex Russica. 2019. №3(148).

6. История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под редакцией докт. юрид. наук, профессора О. Э. Лейста. // М.: Издательство «Зерцало», 2006. 568 с.

7. Патова Е.М. Анतिकоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №12 (240).

8. Черногор Н.Н., Залоило М.В, Иванюк О.А. Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции // Журнал российского права. 2017. №9 (249).

9. Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник. // М: РИОР: ИНФРА-М, 2015. 559 с.

10. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 5 изд. // М: Издательский дом «Дело», 2017. 528 с.

11. Лазарев В.В., Липень С.В, Теория государства и права: учебник для бакалавров. 4 изд. // М: Юрайт, 2013. 634 с.

12. Абдулаев М.И. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений. 4-е изд., перераб. и доп. // СПб: Издательский дом «Право», 2010. 464 с.

13. Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. // СПб: Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. 864 с.

#### **Literature:**

1. Ojegov S.I., Shvedova N. Yu, Explanatory dictionary of Russian. 4 prod.//M.: LLC ITI Tekhnologiya, 2003. 944 pages.

2. Obolonskii A.V. Etika and responsibility in public service//Questions of the public and municipal administration. 2015. No. 1.

3. *Shobodoyeva A.V. Problem of formation of moral bases of the public civil service of the Russian Federation//Baikal Research Journal. 2013. No. 6.*
4. *Petrovsky I.V. Ethical code of the Russian official: to statement of a problem//RGPU News of A.I. Herzen. 2012. No. 152.*
5. *Zherebtsov A. N., Pavlov N. V. Questions of essence and law-enforcement value of administrative practice//Lex Russica. 2019. No. 3(148).*
6. *History of political and legal exercises. The textbook for higher education institutions / Under edition докт. юрид. sciences, professor O.E. Leyst.//M.: Zertsalo publishing house, 2006. 568 pages.*
7. *Patova E.M. Anti-corruption mechanisms in realization of personnel policy of public authorities and local governments//the Magazine of Russian law. 2016. No. 12 (240).*
8. *Chernogor N.N., Zaloilo M.V, Ivanyuk O.A. Rol of ethical and ethical standards in ensuring compliance with the bans, restrictions and requirements established for anti-corruption//the Magazine of Russian law. 2017. No. 9 (249).*
9. *Rasskazov L.P. Theory of the state and right: advanced course: Textbook.//M: RIOR: INFRA-M, 2015. 559 pages.*
10. *Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of the state and right: textbook. 5 prod.//M: Publishing house "Business", 2017. 528 pages.*
11. *Lazarev V.V., Lipen S.V, Theory of the state and right: the textbook for bachelors. 4 prod.//M: Юпаўм, 2013. 634 pages.*
12. *Abdullaev M.I. Theory of the state and right. The textbook for higher educational institutions. 4 prod., reslave. and additional//SPb: Publishing house "Right", 2010. 464 pages.*
13. *Polyakov A.V. The general theory is right: Interpretation problems in the context of communicative approach: Course of lectures.//SPb: Publishing house C. - Peterb. state. un-that, 2004. 864 pages.*