

*Берзегова Саида Аслановна, аспирантка кафедры философии и социологии Адыгейского государственного университета, т.: 8(918)2231555.*

**ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**  
(рецензирована)

*Правовая культура, профессиональные правовые знания, убеждения и установки государственного служащего определяют эффективность государственного управления. В настоящее время правовая культура государственных служащих в нашей стране пока еще не соответствует требованиям, выдвигаемым динамичными процессами экономических, политических и социальных реформ. Между тем формирование высокой правовой культуры должно стать частью работ по реформированию всей системы власти.*

**Ключевые слова:** *правовая культура, формирование правовой культуры, социологический аспект правовой культуры, государственный служащий, государственная служба, государство, эффективность государственного управления, граждане, гражданское общество, правовые и нравственные ценности, средства правового регулирования, реформированию системы власти.*

*Berzegova Saida Aslanovna, post graduate of the Department of Philosophy and Sociology of Adyghe State University, tel.: 8 (918) 2231555.*

**LEGAL CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN RUSSIA: SOCIOLOGICAL ASPECT**  
(Reviewed)

*Legal culture, professional legal knowledge, beliefs and settings of a public servant determine the efficiency of public administration. Currently, the legal culture of public servants in our country does not still meet the requirements set out by the dynamic processes of economic, political and social reforms. Meanwhile, the formation of high legal culture should be a part of the work on reforming the system of authorities.*

**Keywords:** *legal culture, formation of legal culture, sociological aspect of legal culture, public servant, public service, government, good governance, citizens, civil society, legal and moral values, means of legal regulation, reforming the system of government.*

Эффективность работы государственного служащего, его поведенческие стереотипы, ориентация на активное участие в разрешении управленческих задач с позиции создания в нашей стране правового и социального государства в значительной мере определяются его правовой культурой. Высокая правовая культура государственного служащего – это необходимая предпосылка для реализации им функций, предписанных государством.

Государственный служащий – это не только чиновник, у которого должна быть сформирована правовая культура, но и тот, кто сам формирует правовую культуру у граждан. При этом нельзя отождествлять уровень правовой культуры с объемом правовых знаний государственного служащего, правовая культура более широкое понятие, включающее в себя всю совокупность правовых и нравственных ценностей, которого придерживается государственный служащий [1]. В правовой культуре закрепляется взаимосвязь между правовым и нравственным, нравственность служит исходной точкой для формирования правовых оценок. Моделирование правовой культуры в отрыве от нравственных ценностей бессмысленно.

В отечественной гуманитарной науке в последнее десятилетие немало сделано для анализа содержания и сущности правовой культуры, ее роли в становлении и развитии общества. Значительный вклад в раскрытие темы внесли Анурий В.Ф. [2], Вольфман Х. [3], Новокрещенов А.В. [4], Левашов В.К. [5], Реутов Е.В. [6], Садулина А.М. [2], Тощенко Ж.Т. [7], Цветкова Г.А. [7]. В работах этих авторов сделан вывод о том, что главная функция по формированию правовой культуры государственных служащих должна быть отведена государству. Именно государство призвано определить правовой статус государственных служащих таким образом, чтобы их работа, с одной стороны, приносила максимальную пользу обществу и государству, а с другой, была уважаема гражданами. Только в этом случае можно будет установить для государственного служащего высокую меру позитивной юридической ответственности, которая должна стать своего рода нравственным императивом.

Не менее значимыми являются вопросы, связанные с многочисленными проявлениями

правовой культуры государственных служащих, с тем, как уровень правовой культуры сказывается на принятии и проведении в жизнь управленческих решений. Невозможно оценить правовую культуру государственных служащих вне связи с общей ситуацией в обществе, которая порождает культурные инновации. Стимулированная обществом позитивная трансформация правовой культуры государственных служащих может коренным образом повлиять на всю совокупность регулируемых правом общественных отношений.

Особенности формирования правовой культуры государственных служащих обусловлены, прежде всего, их статусными характеристиками, спецификой положения в механизме государственной власти, степенью информированности о социальных процессах. При этом недопустимы любые проявления культурного релятивизма, когда правовая культура государственных служащих исследуется вне связи с правовой культурой других слоев населения, общества в целом. Традиции отношения различных социальных групп к закону, суду, к другим проявлениям права отличаются существенной дифференциацией, таким образом, правовая культура государственных служащих способствует процессам интеграции различных социальных групп в единое гражданское общество, так как кардинальные изменения в правовой культуре государственных служащих связаны с соответствующими изменениями в правовой культуре всего общества. Правовая культура государственных служащих отражает национальную самобытность, и особенности конкретного юридического времени. Мнения, решения и поступки государственных служащих воспринимаются общественным сознанием как адекватная характеристика самого государства. Государственный служащий, во всех случаях, действует как представитель государственной власти, носитель государственной воли и государственных функций. Языком государственного служащего говорит само государство. Все, что плохо сделано государственным служащим – недоработано государством. Наделенный государством определенным кругом полномочий, государственный служащий преломляет стоящие перед ним задачи через призму своего личного опыта, личных пристрастий и своих особых интересов. В силу этого государственные задачи в той или иной мере, хотя бы на период нахождения на службе, становятся собственными задачами государственного служащего. Работа государственного служащего отличается от деятельности многих других работников тем, что он должен отдавать приоритет тому, что, в первую очередь, соответствует интересам общества, защиты прав человека, целям государства. В то же время государственный служащий не может отрешиться от собственных интересов, поэтому он, как никто другой, должен гармонизировать их с интересами государства. И государство должно в этом оказать ему помощь: требуя исполнения широкого круга обязанностей, в известной мере подавления личных эгоистических устремлений, оно должно компенсировать высокую ответственность государственного служащего перед гражданами системой особых условий и льгот для государственной работы таким образом, чтобы в обществе существовало согласие относительно целесообразности этих льгот и преимуществ.

Выделить специфику правовой культуры государственных служащих невозможно без уяснения природы государственной службы. Поэтому, необходимо учитывать, что в процессе непосредственно служебной деятельности государственных служащих реализуется их профессиональная правовая культура. Правовые знания, убеждения и установки государственного служащего, его правосознание направлены на осуществление эффективного государственного управления. Однако знания и опыт человека всегда имеют ограниченный характер. Поэтому в ситуациях, непосредственно не связанных с осуществлением профессиональных функций, уровень правовой культуры государственных служащих может опускаться до обыденного.

Правовая культура государственных служащих тесно связана с их политической и нравственной культурой. Принципиально важным для понимания особенностей взаимодействия правовой и политической культуры государственных служащих является анализ соотношения интересов социальных групп, находящихся у власти, с интересами общества в целом. Государственные служащие не должны быть подвержены политической конъюнктуре и только в этом случае они могут всецело исполнить волю всего общества, а не отдельной политической группировки.

Анализ взаимосвязи правовой культуры государственных служащих с их политической культурой наглядно демонстрирует заинтересованность общества в формировании политически нейтрального состава государственных служащих, ибо одной из важнейших функций государства, в настоящее время, является гармонизация отношений между различными социальными группами, разрешение социальных конфликтов мирным путем.

Рассматривая соотношение правовой культуры государственных служащих и нравственности, важно отметить, что правовая культура формируется под воздействием общей нравственной культуры, моральных систем различных социальных групп. Наиболее существенное

противоречие между моральной системой государственных служащих и общей моралью, обусловлено отчетливо выраженным корпоративным характером института государственной службы. Это оказывает существенное влияние на процесс принятия и реализации управленческих решений государственными служащими: от полной поддержки до активного противодействия.

Правовая культура государственных служащих соотносится и с их религиозной культурой, однако государственный служащий может обладать высокой правовой культурой, безотносительно к тому, является ли он атеистом или человеком глубоко верующим.

В целом, правовая культура государственного служащего, носит ситуативный характер. Изменяющиеся требования общества к содержанию и направленности правовой культуры государственных служащих на каждом этапе его развития по-новому ставят вопрос об идеальной модели правовой культуры государственных служащих.

В современном социологическом знании используются различные подходы к анализу правовой культуры государственных служащих (деятельностный, функциональный, аксиологический), данные подходы взаимодополняют друг друга, поэтому наиболее объективных результатов исследования правовой культуры госслужащих возможно добиться, используя комплексный подход, совмещающий различные методы исследования.

Деятельностный подход подводит к выводу о необходимости сконцентрировать внимание не только на механизмах становления правовой культуры государственных служащих, но и на динамике ее развития в зависимости от социальных изменений.

В процессе перехода общества к рыночным отношениям изменяется структура и направленность правовой культуры государственного служащего. Из «винтика» в механизме государственного аппарата, исполнителя инициатив, идущих исключительно сверху, государственный служащий в современных условиях получил возможность стать реальным участником принятия самых сложных и социально-значимых управленческих, решений. Принципиально изменилась роль каждого государственного служащего в защите прав и интересов личности. Конституция Российской Федерации, наделив граждан широкими правами, отвечающими общепризнанным мировым стандартам, предъявляет повышенные требования к государственному аппарату, который обязан гарантировать реализацию прав и свобод граждан в полном объеме [8].

Функциональный подход к анализу правовой культуры ориентирует на изучение социальных качеств государственных служащих, на взаимосвязь этих качеств с социальной средой. В связи с этим, исследуя опыт работы государственного аппарата, важно уяснить, как отражается на управленческих решениях личностные качества и уровень правовой культуры управленцев. Государственный служащий – не просто формальный субъект управленческих решений, он должен творчески подходить к принятию решений. Его личностные качества, отражая изменчивые социальные требования в управленческих решениях, тем самым активно влияют на содержание и характер названных требований.

В еще большей степени значение личностных качеств государственных служащих оттеняет аксиологический подход к анализу правовой культуры. Сосредоточившись на проблеме ценностей, аксиологический подход отделил реальные ценности от воображаемых, вторичное от первичного. Аксиологический подход ориентирует на изучение целевых характеристик правовой культуры государственных служащих, ее значимости для отдельного человека, социальной группы и всего общества.

Деятельностный, функциональный и аксиологический подходы к исследованию правовой культуры не только не противоречат друг другу, но и являются составной частью единой научной методологии. Правовая культура государственных служащих формируется под воздействием всего комплекса экономических, политических, социальных и иных факторов.

При изучении правовой культуры государственных служащих особое внимание следует обратить на роль общечеловеческого и национального компонента в структуре государственной службы. Профессиональная этика государственных служащих обусловлена как моралью самого общества, так и сущностью государственного управления. Профессиональная этика государственного служащего предполагает честное и добросовестное исполнение им своих обязанностей, справедливое отношение к подчиненным, сочетание взискательности и контроля с доверием, создание оптимального «микроклимата» в коллективах. Государственные служащие призваны ориентировать и организовывать граждан с целью избежать нанесения ими вреда собственным интересам из-за неосведомленности, незнания закона и других подобных причин. Усиление гласности, демократических начал в деятельности государственных служащих должно воспрепятствовать использованию ими своего статуса для извлечения личной выгоды.

В роли средств правового регулирования, используемых в целях нейтрализации негативного воздействия личностных свойств государственных служащих на качество их

профессиональной деятельности выступают как развернутые системы поощрений, так и, в необходимых случаях, санкций за несоблюдение требований, принципов и правил государственной службы.

Исторический опыт проведения всех социальных и политических реформ в России свидетельствует о том, что правовая культура государственного служащего является одним из существенных факторов успешных преобразований. Реформы удаются только тогда, когда сформировался слой государственных служащих, способных возглавить и провести эти реформы, гарантировать их необратимость и эффективность.

В настоящее время происходит переосмысление роли государственных служащих в механизме государства, в соответствии с «веберовской традицией», государственная служба все чаще рассматривается как «рациональная бюрократия». Генерируются идеи о непосредственном участии граждан в управлении, открытости управленческой организации. Нормы Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» – это та основа, на которой строится формирование правовой культуры государственных служащих [9].

Рассматривая отдельные составляющие правового статуса, их влияние на правовую культуру государственных служащих, необходимо сделать акцент на выработке у каждого работника чувства гражданственности. Гражданственность государственного служащего – это составная часть его специфической правовой культуры. Она заключается в том, что государственный служащий подчиняет свою деятельность защите интересов государства, нравственным ценностям, которые разделяет большинство населения.

Важнейшим элементом правового статуса государственного служащего, непосредственно влияющим на его правовую культуру, являются положения федерального законодательства о запрете государственным служащим использовать свое положение в интересах политических партий. Формально закрепляя право государственного служащего на политический плюрализм, законодатель стремится формировать правовую культуру государственных служащих политически нейтральной. Решения государственных служащих не должны быть подчинены курсу какой-либо партии, во вред интересам общества. Будучи наемным работником, государственный служащий выступает в качестве носителя узкокорыстных интересов, которые чужды его интересам как представителя государства. Соответственно, возникает и, своего рода, «напряжение» в правовой культуре государственного служащего: она может разрушаться под давлением внутренних, разносторонне направленных сил. Не учитывать этого факта – значит игнорировать природу правовой культуры государственных служащих, не видеть ее противоречивого характера. В правовой культуре государственных служащих находят истоки не только их правомерные, конструктивные действия, но и поступки, несовместимые с задачами государственной службы.

Подытоживая рассмотрение вопроса о «влиянии» четкой регламентации прав государственных служащих на их правовую культуру, автор приходит к выводу о том, что она является необходимым условием обеспечения, автономии личности, в данном случае – автономии государственного служащего. Только тот государственный служащий, который уверен в своем завтрашнем дне, может стать надежным защитником для других. Государство, проявляя заботу о благополучии и социальной защищенности чиновника, тем самым, создает благоприятную основу не только для формирования правовой культуры государственных служащих, но и для реализации своих функций, своего предназначения.

Другой важнейшей группой элементов статуса государственных служащих являются их обязанности. Обязанности государственного служащего – это, своего рода, зеркало, в котором граждане видят гарантии своих прав, возможности их реального осуществления. Они обращаются к государственному служащему, в основном, тогда, когда их права оказались под угрозой нарушения или уже нарушены. В этом смысле государственный служащий всегда действует в экстремальной ситуации, требующей от него конкретных и оперативных решений. Иными словами, у него должна быть постоянная готовность к решению внезапно возникающих, а то и, принципиально, новых проблем. Обязанности государственных служащих, еще в большей мере, чем его права, высвечивают способности всей системы государственной службы откликнуться на вызовы, исходящие от многообразных социальных противоречий. Но именно поэтому требования правовой культуры здесь необходимо соблюдать не в меньшей степени, чем при реализации прав. Знание законов, уважение к ним, должно дополняться способностью добиваться их исполнения в любой ситуации. Высокая правовая культура – это гарантия того, что государственный служащий выполняет свои обязанности эффективно, ибо в ней, в синтезированном виде, предстают не только правовые знания, но и поведенческие установки, психологические предпочтения.

Реформирование государственной службы, как свидетельствует практика западных стран, может осуществляться с помощью либо «государственного», либо «рыночного» подходов к

решению этого вопроса. Названные подходы предъявляют разные требования к правовой культуре государственных служащих. В первом случае речь идет о приоритете закона в его деятельности, в подчинении этой деятельности неким внешним идеалам государственности, с позиций которых интересы отдельных граждан представляются лишь чем-то второстепенным. Напротив, рыночный подход связан с выдвиганием на передний план экономической целесообразности в ущерб законности и праву. Истина находится посередине – в рациональном сочетании обоих подходов, в создании своего рода гармонии между ними.

Сейчас требуется новый тип государственного служащего, способного в рамках закона проявлять самостоятельность, творческий подход и предприимчивость, смело брать на себя ответственность за свои действия и поступки, проявлять дисциплинированность и готовность пойти на оправданный риск во имя государственного дела; обязанного соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В этой связи, необходима дальнейшая теоретическая проработка модели современного государственного служащего как носителя новой правовой культуры.

Повышение эффективности государственной службы связано и с реализацией экономических задач, что, в свою очередь, влияет на институциональные структуры государственной службы. При этом важно ограничить права государственных органов в отношении бизнеса, если это не вызывается интересами защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В России, как следует из результатов социологических исследований, на первое место по степени важности отдельных нравственных характеристик государственных служащих большинство ставят внимание к жизни и быту людей.

Проведенный автором анализ позволяет сделать вывод о том, что правовой статус государственных служащих в Российской Федерации в законодательном плане, в основном, урегулирован и может являться базой для совершенствования правовой культуры государственных служащих. Без правовой культуры идеалы современного государства не реализуемы. В таком государстве резко возрастает роль правовой культуры государственного служащего. Государственный служащий, одновременно и организатор, и участник системы распределения социальных услуг, и в то же время, в силу существования механизма разделения властей, находится под контролем народа. Формы и методы этого контроля подлежат развитию и совершенствованию. Тенденция ясна: без широкого участия народа, без формирования у граждан высокой правовой культуры невозможно решить задачи социального государства. Формирование в Российской Федерации социального и правового государства ведет к радикальному пересмотру концепций государственного аппарата и государственной службы.

#### ***Литература:***

1. Веденеев Ю.А. Политическая демократия и культура граждан // Государство и право. 1997. №2. С. 34.
2. Анурин В.Ф., Садулина А.М. Бюрократия: Взгляды «извне» и «изнутри» // Социологические исследования. 2010. №2. С. 29-37.
3. Вольфман Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» // Там же. №10. С. 93-98.
4. Левашов В.К. Мера гражданственности в социометрии // Там же. 2007. №1. С. 6-20.
5. Новокрещенов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Там же. 2008. №10. С. 62.
6. Реутов Е.В. Общество и власть // Там же. 2006. №9. С. 72-78.
7. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Там же. 2006. №8. С. 78-87.
8. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2009. 64 с.
9. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

#### ***References:***

1. Vedeneev Y.A. Political democracy and culture of citizens // State and law. 1997. №2. P. 34
2. Anurin V.F., Sadulina A.M. Bureaucracy: The views from the "outside" and "inside" // Sociological Research. 2010. №2. P. 29-37.
3. Wolfman Kh. Assessing government reforms: "The Third Wave" // Sociological Research. 2010. №10. P. 93-98.
4. Levashov V.K. Measure of citizenship in sociomeasurement // Sociological Research. 2007. №1. P. 6-20.

5. Novokreschenov A.V. *Staff of local government: the selection of candidates and their motivation when entering the municipal service* // *Sociological Research*. 2008. №10. P. 62
6. Reutov E.V. *Society and power* // *Sociological Research*. 2006. №9. P. 72-78.
7. Toshchenko J.T., Tsvetkova G.A. *Have the problems of local self-government changed for the last 10 years?* // *Sociological Research*. 2016. №8. P. 78-87.
8. *The Constitution of the Russian Federation*. M.: Legal. Lit., 2009. 64 p.
9. *On the civil service of the Russian Federation: Federal Law of May 27, 2003, №58-FL* .