

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО;
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

**ПРАВОСОЗНАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО:
ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ***

**LEGAL AWARENESS OF A CIVIL SERVANT:
CONCEPT AND SIGNIFICANCE FOR ENSURING THE
EFFECTIVENESS OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY**

DOI: 10.31429/20785836-13-2-58-68

Добробаба Марина Борисовна
доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
ID ORCID: 0000-0003-2119-947X
Scopus ID: 57214246519

Dobrobaba Marina Borisovna
Doctor of Law, Associate Professor
Professor of the Administrative and Financial Law Department
Kuban State University

Аннотация: Целью исследования выступает анализ понятия и значения правосознания государственного служащего, как одного из факторов, оказывающий влияние на обеспечение эффективности института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. Задачами исследования является: определение роли и места правосознания государственного служащего в механизме правового регулирования; выявление сущностных признаков и анализ функций правосознания государственного служащего; характеристика основных элементов содержания правосознания государственных служащих; обоснование взаимообусловленности уровня правосознания государственных служащих и состояния служебной деликтности; определение путей решения проблемы формирования высокого уровня профессионального правосознания государственного служащего.

Фактором, влияющим на слагаемые эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, выступает правосознание государственных служащих, что обуславливает необходимость выявления его сущности и анализ компонентов, составляющих содержание этого сложного социально-правового явления. Правосознание государственных служащих предопределяет правомерность или противоправность их поведения в государственно-служебных отношениях, что влияет на показатели служебной деликтности. Учитывая, что правосознание государственного служащего относится к профессиональному правосознанию, элементы которого зависят от правопонимания, находятся в постоянном развитии и функционируют на всех стадиях механизма правового регулирования, требуется решение проблем использования кадровых технологий, позволяющих выявлять отдельные элементы содержания правосознания государственного служащего и при необходимости своевременно их корректировать.

Цели и задачи работы определили методологию исследования, в основу которой положены как общенаучные методы исследования: диалектический, методы формальной логики, системно-структурный, так и частнонаучный формально-юридический метод.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

Принципиальным результатом данной работы является вывод о том, уровень правосознания государственного служащего является показателем правомерности осуществляемой им профессиональной служебной деятельности. Высокий уровень группового правосознания государственных служащих способствует обеспечению общей превенции дисциплинарных проступков в системе государственной службы, а индивидуального правосознания – частной превенции.

Ключевые слова: эффективность дисциплинарной ответственности, государственный служащий, служебная деликтность, правосознание, профессиональное правосознание, служебное поведение, служебное законодательство, правовая культура, правопонимание, кадровые технологии.

Annotation: The aim of the study is to analyze the concept and meaning of the legal consciousness of a civil servant, as one of the factors influencing the effectiveness of the institution of disciplinary responsibility in the system of civil service. The objectives of the research are: determination of the role and place of legal consciousness of a civil servant in the mechanism of legal regulation; identification of essential features and analysis of the functions of legal consciousness of a civil servant; characteristics of the main elements of the content of legal awareness of civil servants; substantiation of the interdependence of the level of legal awareness of civil servants and the state of official delinquency; determination of ways to solve the problem of forming a high level of professional legal consciousness of a civil servant.

The factor influencing the components of the effectiveness of disciplinary responsibility in the system of state-service relations is the legal consciousness of civil servants, which necessitates the identification of its essence and the analysis of the components that make up the content of this complex socio-legal phenomenon. The legal awareness of civil servants predetermines the legality or unlawfulness of their behavior in public-service relations, which affects the indicators of official delinquency. Considering that the legal consciousness of a civil servant refers to professional legal consciousness, the elements of which depend on legal understanding, are in constant development and function at all stages of the mechanism of legal regulation, it is necessary to solve the problems of using personnel technologies that make it possible to identify individual elements of the content of the legal consciousness of a civil servant and, if necessary, in a timely manner. correct.

The goals and objectives of the work determined the research methodology, which is based on both general scientific research methods: dialectical, methods of formal logic, systemic-structural, and private-scientific formal-legal method.

The principal result of this work is the conclusion that the level of legal awareness of a civil servant is an indicator of the legitimacy of his professional service activities. A high level of group legal awareness of civil servants contributes to the provision of general prevention of disciplinary offenses in the public service system, and individual legal awareness - of private prevention.

Keywords: efficiency of disciplinary responsibility, civil servant, official delinquency, legal awareness, professional legal awareness, official behavior, service legislation, legal culture, legal thinking, personnel technologies.

Введение

Определяющим фактором, влияющим налагаемые эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений, выступает правосознание государственных служащих, что обуславливает необходимость выявления его сущности и анализ компонентов, составляющих содержание этого сложного социально-правового явления. Как известно, уровень правосознания государственных служащих предопределяет правомерность или противоправность их поведения в общественных отношениях [23 с. 65–70]. Не случайно судебными органами указывается, что совершение преступления лицом, ранее

проходившим государственную службу, свидетельствует об очень низком уровне правосознания и его безразличном отношении к окружающему миру¹.

Анализируя влияние правосознания на административно-деликтное поведение, А.К. Сисакьян обосновывает, что уровень правосознания влечёт за собой изменение в частоте возникновения административно-деликтных правоотношений [14, с. 59]. Подобная взаимообусловленность уровня правосознания государственных служащих и служебной деликтности существует и в государственно-служебных отношениях.

¹ Обзор Кемеровского областного суда от 12 марта 2008 г. № 01-19/152 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Методы исследования

Специфика темы работы определила необходимость использования как общенаучных методов исследования: диалектического, системно-структурного, метода формальной логики, так и частно-научного формально-юридического метода, что позволило рассмотреть предмет исследования с точки зрения его внутренней логики, научной значимости социологического и гносеологического аспектов. С помощью структурно-функционального анализа проведено изучение структуры правосознания государственного служащего, его функций, реализация которых позволяет обеспечить эффективность института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

Результаты исследования

В результате проведённого исследования обосновано, что правосознание государственного служащего представляет собой сложное социально-правовое явление, представляющее собой вид правосознания, в котором одновременно проявляются: психические свойства, присущие государственному служащему, как представителю социальной группы, и свойства индивидуального правосознания. Правосознание государственного служащего может быть отнесено к профессиональному правосознанию, элементы которого зависят от правопонимания, находятся в постоянном развитии и функционируют на всех стадиях механизма правового регулирования.

Элементы содержания группового правосознания государственного служащего с позиции социологического подхода отличают следующие характеристики:

а) интеллектуальный элемент – высокий уровень знания служебного законодательства, коррелируемого в профессиональную служебную деятельность;

б) эмоционально-психологический элемент – ценностное отношение к служебному законодательству и праву в целом;

в) волевой элемент – навыки правомерного служебного поведения.

Уровень правосознания государственного служащего является показателем правомерности осуществляемой им профессиональной служебной деятельности, от которого также зависит авторитет государственного органа и государства в целом. Значение правосознания как фактора, влияющего налагаемые эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственно-

служебных отношений, заключается в том, что высокий уровень группового правосознания государственного служащего способствует достижению цели общей превенции дисциплинарных проступков в системе государственной службы; индивидуального правосознания государственного служащего – цели частной превенции.

Учитывая подвижный характер правовой психологии и правовой идеологии, выступающих составляющими правосознания государственного служащего, на каждом этапе прохождения государственной службы необходимо грамотно использовать кадровые технологии, позволяющие выявлять отдельные элементы содержания правосознания государственного служащего и при необходимости своевременно их корректировать. К числу основных направлений повышения правосознания государственных служащих могут быть отнесены: профессионально-этическая кодификация; обеспечение «этического режима»; формирование традиций государственной службы.

Научная дискуссия

Являясь составной частью механизма правового регулирования, правосознание государственных служащих определяет служебное поведение представителей данной социальной группы [22, с. 127–144]. Вместе с тем зависимость служебной деликтности от правосознания государственных служащих не стоит понимать буквально, поскольку в противном случае можно прийти к ошибочному выводу, что достаточно добиться высокого уровня правосознания государственных служащих, и дисциплинарные проступки в системе государственной службы не будут совершаться вообще. Взаимообусловленность правосознания государственного служащего и состояния служебной деликтности условно предлагается демонстрировать с помощью графического изображения, на котором близкая к параболе кривая никогда не пересечёт соответствующие ей оси координат [14, с. 60].

Высокий уровень правосознания является необходимым, но недостаточным фактором повышения эффективности дисциплинарной ответственности, поскольку для её обеспечения необходим целый комплекс условий, в числе которых – качество служебного законодательства и оптимальное его применение на практике.

В юридической литературе распространено общее понимание правосознания как совокупности чувств и представлений людей,

выражающих их субъективное отношение к праву [3, с. 176; 8, с. 176]. Предлагаются и более развёрнутые определения данной категории. Так, Н.Л. Гранат определяет правосознание как «сферу или область сознания, отражающую правовую действительность в форме юридических знаний и оценочных отношений к праву и практике его реализации, социально-правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих поведение (деятельность) людей в юридически значимых ситуациях» [6, с. 243].

Предлагая схожее определение правосознания, П.П. Баранов конкретизирует сферу сознания, выражающую отношение людей к действующему праву и юридической практике, относя к ней систему правовых чувств, эмоции, идеи, взглядов, оценок, установок, представлений и других проявлений [4, с. 474– 475]. Существующие определения правосознания убедительно демонстрируют, что правосознание не ограничивается какой-либо стадией правового воздействия: оно включается в работу и на стадии правотворчества, и на стадии реализации права.

Применительно к государственно-служебным отношениям можно выделить следующие формы включения личности государственного служащего в систему правового регулирования:

1) требующие гарантированного исполнения и соблюдения норм служебного законодательства, независимо от личного отношения к ним;

2) связанные использованием норм служебного законодательства;

3) обусловленные социально-правовой активностью личности государственного служащего, с реализацией предоставленных ему прав и свобод.

Поскольку содержательные характеристики правосознания могут быть присущи обществу, социальной группе или конкретной личности, в теории права традиционно выделяют общественное, групповое и индивидуальное правосознание лиц, реализующих предусмотренные нормами права правовые предписания. Так, А.Р. Ратинов определяет правосознание как сферу общественного, группового, индивидуального сознания, отражающую правовую деятельность в форме юридических знаний, оценочных отношений к праву и практику его применения, правовые установки и ценностные ориентации, регулирующие человеческое поведение в

юридически значимых ситуациях [13, с. 80]. Учитывая, что государственные служащие являются представителями определённой социальной группы, представляется необходимым акцентировать внимание на формировании группового правосознания, высокий уровень которого способствует достижению цели общей превенции совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы.

Демонстрируя собственный подход к пониманию правосознания, В.И. Червонюк ограничил групповое правосознание субъектом-носителем, относя к последнему служащих государственного аппарата, преимущественно юристов-практиков [18, с. 24]. Вместе с тем носителем группового правосознания государственного служащего являются не только служащие-юристы, а иные сотрудники государственного аппарата, поскольку их отличает высокий уровень правовых знаний, коррелируемых в профессиональную государственно-служебную деятельность. Данная особенность группового правосознания объясняется тем, что знание норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, является основной служебной обязанностью государственного служащего².

Кроме сходства с правосознанием юриста, содержание профессиональное правосознания государственного служащего независимо от сферы деятельности отличает преобладание управленческих функций, в реализацию которых входит и правоприменение [19, с. 47], о чём, по мнению Т.И. Акимовой, свидетельствуют следующие его особенности: 1) практический характер, сходный с профессиональным правосознанием юристов; 2) теоретическая подготовка, позволяющая участвовать в правотворческой деятельности, осуществлять юридически властные предписания, реализовывать юрисдикционные действия и обеспечивать защиту законных интересов, прав и свобод граждан [1, с. 12].

Следует учитывать, что групповое правосознание государственных служащих разных видов государственной службы не отличается однородностью, что обусловлено замещаемой должностью, спецификой службы в

² См., например: п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

различных государственных органах, местом государственного органа в механизме государственной власти.

Что же касается значения правосознания как фактора, направленного на обеспечение частной превенции совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы, анализировать включение личности в систему правового регулирования следует с позиции содержания индивидуального правосознания.

Роль правосознания государственного служащего проявляется через присущие ему функции. В общей теории права сложилось понимание, что правосознание выполняет три основных функции: познавательную, оценочную и регулятивную. Если познавательная функция правосознания государственного служащего направлена на получение им знаний о служебном законодательстве, без которого невозможно выработать конкретное отношение к нему, то оценочная функция состоит в оценке норм служебного законодательства, возникающих в связи с реализацией юридически значимых фактов на основе сопоставления их с принятыми в государственном органе ценностями.

Учитывая, что правосознание государственного служащего относится к групповому правосознанию, его следует рассматривать как часть профессиональной культуры государственного органа [5, с. 6–15]. В свою очередь, профессиональная культура государственного органа может быть определена, как совокупность установленных в государственном органе ценностей, миссии, принципов и правил поведения, приверженность которым способствует эффективной реализации гражданскими служащими задач и функций государственного органа. Не случайно в процессе профессиональной служебной деятельности государственным служащим рекомендовано руководствоваться идеями и убеждениями, отраженными в ценностях и миссии государственного органа и реализуемыми через профессиональные и личностные качества (компетенции)³.

Правовой основой формирования в государственном органе профессиональной

культуры являются положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, указа Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁵, Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Составляющие профессиональной культуры формируют единые для всего коллектива государственного органа ориентиры добросовестного исполнения служащими должностных обязанностей. Применительно к проблеме правосознания государственного служащего следует отметить, что повышение правовой культуры государственного органа как части его профессиональной культуры, должны быть целенаправленным процессом⁶.

Регулирующая функция правосознания государственного служащего основывается на вышеуказанных функциях и состоит в выработке определенного механизма регулирования служебного поведения [24, с. 261–374]. Результатом реализации данной функции является поведенческая реакция в виде правомерного или противоправного поведения государственного служащего. Этот механизм придает устойчивый, целенаправленный характер служебному поведению государственного служащего, закрепляя его определенный стереотип при исполнении им служебных обязанностей.

Научный анализ категории правосознания государственного служащего требует изучения вопроса о его содержании. На сегодняшний день в научной литературе распространены два подхода к пониманию содержания правосознания: гносеологический и социологический.

С позиций социологического подхода можно выделить следующие элементы содержания правосознания государственного служащего:

³ См.: Методика Минтруда России от 01.01.2018 «Рекомендуемая единая модель ценностей, миссии государственного органа, профессиональных и личностных качеств (компетенций), которыми необходимо руководствоваться государственным гражданским служащим при осуществлении профессиональной служебной деятельности».

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г. № 395-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа (утв. Минтрудом России) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

– интеллектуальный – заключается в знании государственным служащим служебного законодательства и должностного регламента;

– эмоциональный-психологический – связан с убежденностью государственного служащего в «полезности» и необходимости норм служебного законодательства и права в целом;

– волевой – заключается в умении государственного служащего пользоваться правовыми средствами в правореализационной деятельности при исполнении им служебных обязанностей.

Следует признать, что, несмотря на то, что на практике существует тесная связь между знанием права, отношением к нему и навыками правового поведения, данные элементы правосознания в отдельности не всегда могут быть подвергнуты анализу [21, с. 131].

Наиболее доступным для анализа элементом правосознания государственного служащего является *знание им норм служебного законодательства и должностного регламента*, в том числе знание правовых норм, регламентирующих дисциплинарную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, несоблюдение запретов, ограничений, установленных служебным законодательством.

На практике выявление данного аспекта правосознания осуществляется уже при поступлении на государственную службу, поскольку среди требований, предъявляемых к претенденту на вакантную должность государственной службы, – его соответствие квалификационным требованиям, в том числе, к знанию норм служебного законодательства, перечень которых установлен в должностном регламенте.

Помимо конкурсной процедуры, выявить знание норм служебного законодательства позволяет и процедура аттестации, при осуществлении которой также осуществляется комплексная оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Так, на гражданской службе, данная кадровая технология, наряду с другими показателями, позволяет: выявить соответствие профессиональных знаний и навыков

гражданского служащего квалификационным требованиям к должности гражданской службы; выявить соответствие его профессиональных качеств модели профессиональных качеств, а также осуществить их оценку⁷.

Необходимо отметить, что Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего⁸ может использоваться на различных этапах прохождения гражданской службы:

- при установлении гражданскому служащему испытания;

- при проведении конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;

- при определении размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы и премий, включая премии за выполнение особо важных и сложных заданий;

- при распределении служебной нагрузки между гражданскими служащими структурного подразделения государственного органа;

- при проведении других организационно-штатных мероприятий.

При этом результаты комплексной оценки учитываются при принятии всех кадровых решений в государственном органе. Принимая во внимание значение всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, существует необходимость в нормативной регламентации кадровых процедур и управленческой подготовке руководителя государственного органа, позволяющей использовать научно обоснованный подход при их применении.

Другой аспект правосознания государственного служащего – это его *отношение к нормам служебного законодательства и праву в целом*. В психологии он определяется как «... система психических свойств, реализующихся в когнитивной и чувственно-эмоциональной сфере и детерминирующих субъективное отражение правовой действительности, а также социально-правовое поведение человека» [15, с. 30–34]. Значение данного компонента правосознания наиболее убедительно демонстрирует В.Н. Кудрявцев, по мнению которого знание

⁷ См.: Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) (утв. Минтрудом России) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Письмо Минтруда России от 14 июля 2016 г. № 18-1/10/В-3980 «О Методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нормативных положений не является гарантией от недопущения их нарушений, главное заключается в отношении лица к нормам и ценностям, охраняемым ими, к обществу, его интересам, отдельным лицам [10, с. 140].

В отличие от интеллектуального элемента правосознания государственного служащего, который без труда поддается анализу, выявить эмоционально-психологический элемент, связанный с глубокими установками правосознания, несколько сложнее. Вместе с тем, при поступлении на государственную службу и в процессе её прохождения можно выявить личностные качества сотрудников, определяемые Минтрудом России как «индивидуальные особенности личности, включающие в себя жизненные ценности и установки индивидуума, тип темперамента, мотивацию и личные цели, динамические свойства нервной системы, психотип личности»⁹. На наш взгляд, в данном случае речь идёт об установлении требований к содержанию индивидуального правосознания государственного служащего.

При этом важно понимать механизм проявления личностных качеств государственного служащего при осуществлении государственно-служебной деятельности. Своего рода мостиком для этого являются профессиональные качества государственного служащего, а именно его характеристика, в которой отражены единство стремлений, способностей, знаний, навыков и личностных качеств, необходимых для эффективного и результативного исполнения должностных обязанностей.

Поскольку наличие определённых профессиональных качеств (общих, прикладных, управленческих) с дифференциацией их значимости требуется для замещения конкретных должностей в системе государственной службы, кадровой службой государственного органа для каждой должности гражданской службы (группы должностей) разрабатываются модели профессиональных качеств – своего рода стандарты профессионального поведения. Учитывая значение правосознания, как фактора, оказывающего влияние на состояние служебной дисциплины в аппарате государственных органов, важно обеспечить соответствие профессиональных и личностных качеств

каждого государственного служащего, замещающего должность гражданской службы, соответствующей этой должности модели [27].

В научной литературе характерные черты государственного служащего сгруппированы в две крупные общности, представляющие собой разные уровни восприятия своей профессиональной деятельности [20, с. 191]: 1) *этическая общность* – комплексная организация моральных требований, норм и принципов, то есть осознание профессиональной деятельности посредством морального уровня восприятия; 2) *профессиональная общность* – выражение морального уровня восприятия своей профессиональной деятельности. Перечисленные уровни восприятия государственным служащим своей профессиональной деятельности являют собой профессиональное правосознание.

Таким образом, учитывая выделяемые в общей теории права элементы правосознания, можно выделить следующие составляющие профессионального правосознания государственных служащих:

- знание государственным служащим служебного законодательства;
- убежденность в его необходимости и социальной полезности, а также в целом – в ценности права;
- умение пользоваться правовым инструментарием – законами и другими правовыми актами в повседневной государственно-служебной деятельности, юридической техникой, достижениями юридической науки и практики.

С позиции гносеологического подхода в структуре правосознания выделяют такие основополагающие компоненты как правовая психология и правовая идеология. Важнейшей формой проявления правовой психологии государственных служащих выступают правовые установки на правомерное поведение, формируемые у них на основе условий служебной деятельности и профессиональной среды, в которой эта деятельность осуществляется, призванные способствовать активной реализации государственным служащим своих служебных обязанностей в интересах государства и общества. Что касается правовой идеологии, она рассматривается в науке не только как систематизированное научное выражение правовых взглядов, принципов и законов развития общества, но и как

⁹ См.: Методический инструментальный по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) (утв. Минтрудом России).

результат интеллектуальной деятельности [1, с. 16].

Подвижный характер правовой психологии и интеллектуальный характер правовой идеологии требуют поиска путей решения проблемы увеличения качества трансляции положительных внутренних качеств государственных служащих в профессиональную служебную деятельность.

Представляется возможным выделить следующие направления решения данной проблемы:

1) *Профессионально-этическая кодификация.*

Вопрос о необходимости принятия Кодекса поведения государственных служащих, представляющего собой кодекс профессиональной морали, соответствующий законодательству о государственной службе, неоднократно поднимался как в советской, так и в современной юридической литературе [11, с. 27].

В настоящее время правовые основы служебного поведения гражданских служащих закреплены в ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соблюдение которых относится к обязанности гражданского служащего (п. 11 ст. 15). Общие принципы служебного поведения государственных служащих утверждены указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (в ред. от 16 июля 2009 г.) «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих»¹⁰, позже был принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г.¹¹ В ряде государственных органов субъектов РФ также приняты кодексы этики и служебного поведения¹², при этом отмечается, что до сих пор не выработано единого правового механизма и правоприменительной практики привлечения к дисциплинарной ответственности за их нарушение.

Следует учитывать, что Кодексы профессиональной этики и служебного поведения государственных служащих не

должны дублировать или подменять нормы служебного законодательства, их задача – «усилить эффективность правовых средств» [17, с. 7–14].

2) Обеспечение *«этического режима»*, как комплекса мер и инструментов раскрытия моральной ориентации государственного служащего для её реализации в профессиональной деятельности (общественный контроль, этическое образование и этическая компетентность чиновника, комиссии по этике, этическая экспертиза при аттестации, прозрачность деятельности) [12, с. 30]. Обеспечению данного режима будут способствовать: кодекс поведения; формальные этические правила, конкретизирующие нормы кодекса поведения; специальный орган, отвечающий за применение этих правил на практике и консультирующий заинтересованные стороны по вопросам этического характера.

3) Для государственной гражданской службы способом развития правосознания служащих должно стать *формирование традиций государственной гражданской службы*, базой для формирования которых являются положения Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих.

Определяющими должны стать такие традиции, как: бескорыстие, принципиальность, беспристрастность, подотчётность, открытость, инициативность [2, с. 241–245], что позволит адаптировать правосознание государственных служащих к типичным правовым ситуациям, формируя такое его качество как стабильность – условие обеспечения правомерного поведения государственных служащих.

Третий, *правореализационный элемент* правосознания, заключается во включении правосознания в механизм реализации права, именно от его состояния во многом зависит законность и эффективность данного вида юридической деятельности [16, с. 4].

Так, обладая знанием норм служебного законодательства, государственный служащий выбирает один из диаметрально противоположных вариантов поведения, что обусловлено совпадением или несовпадением

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196; 2009. № 29. Ст. 3658.

¹¹ См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

¹² См., например: Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 8 февраля 2016 г. № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих министерства труда и социального развития Краснодарского края» // URL: <http://admkr.krasnodar.ru> (дата обращения – 20 августа 2016 г.); и др.

публичных интересов с частными интересами государственного служащего:

1) предполагающий соблюдение требований к служебному поведению, в том числе имеющих антикоррупционный характер, а также запретов и ограничений [25, с. 116–144];

2) противоречащий предписаниям норм служебного законодательства.

При последнем варианте поведения личность государственного служащего сталкивается с «психологически принудительным» воздействием права, обеспеченным возможностью применения дисциплинарных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Представляется, что воспитательное воздействие на личность государственного служащего, осуществляемое в процессе государственно-служебной деятельности, должно быть направлено на формирование у государственных служащих таких интересов и поведенческих установок, при которых дисциплинарное принудительное воздействие к ним сводилось бы к минимуму. Тем самым, при максимальном сближении интересов государства и интересов личности государственного служащего, будет обеспечиваться эффективность института дисциплинарной ответственности на государственной службе.

Формирование каждого из аспектов правосознания государственных служащих напрямую зависит от их правопонимания, что подразумевает представление о должном поведении при осуществлении государственно-служебной деятельности. Именно правопонимание является основой для формирования профессионального правосознания государственных служащих. Следует уточнить, что правопонимание является

категорией, посредством которой нормы служебного законодательства должны быть реализованы в том виде, в каком их принял законодатель. В связи с этим верное толкование норм служебного законодательства является частью правопонимания. Очевидно, что государственные служащие априори наделены более высоким уровнем правопонимания, чем обычные граждане.

Значение правопонимания для формирования профессионального правосознания государственных служащих необходимо учитывать при подготовке государственных служащих, осуществляя её по разным направлениям, среди которых, по мнению А.Ч. Чупановой, развитие этико-ценностных ориентаций и формирование внутренних этико-профессиональных качеств будущих государственных служащих; правовая, управленческая, практическая подготовка государственных служащих [19, с. 47].

Подводя итог, можно утверждать, что формирование высокого уровня правосознания государственных служащих должно стать одной из задач дисциплинарной политики – направления кадровой политики [7, с. 62–68], что обуславливает необходимость разработки и осуществления мероприятий, направленных на решение данной задачи, предусмотрев чёткий механизм их реализации. К числу таким мероприятий следует отнести [1, с. 11–12]: правовое обучение по программам профессиональной подготовки и переподготовки; повышение квалификации на основе дополнительного обучения; стажировку с изучением передового зарубежного опыта в государственно-правовой сфере; правовое воспитание; оптимизацию взаимодействия органов государственной власти с юридической наукой и отечественными правовыми школами.

Список использованной литературы:

1. Акимова Т.И. Правовое сознание государственных гражданских служащих: теоретико-правовой анализ современных тенденций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
2. Акимова Т.И. Правосознание государственных гражданских служащих Российской Федерации: традиции и новации // Право и общество. 2013. № 4 (050). С. 241–245.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права. В 2 т. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972.
4. Баранов П.П. Правосознание и правовое воспитание // Общая теория права / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 474–475.
5. Бондарев А.С. Правосознание – неотъемлемая и ведущая часть правовой культуры //

References:

1. Akimova T.I. Legal consciousness of civil servants: theoretical and legal analysis of modern trends: abstract ... Candidate of Law. M., 2013.
2. Akimova T.I. Legal Awareness of State Civil Servants of the Russian Federation: Traditions and Innovations // Law and Society. 2013. № 4 (050). Pp. 241–245.
3. Alekseev S.S. Problems of the theory of law. In 2 vol. Vol. 1: Basic questions of the general theory of socialist law. Sverdlovsk, 1972.
4. Baranov P.P. Legal awareness and legal education // General theory of law / Ed. by V.C. Babaeva. N. Novgorod, 1993. Pp. 474–475.
5. Bondarev A.S. Legal awareness is an integral and leading part of legal culture //

Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 1 (31). С. 6–15.

6. Гранат Н.Л. Правосознание и правовая культура // Общая теория государства и права. Академический курс / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М., 2001.

7. Добробаба М.Б. К вопросу о дисциплинарной политике как направлении кадровой политики в системе государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 62–68.

8. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учеб. пос. М., 2007.

9. Зайцева О.Б. Проблемы реализации специальной дисциплинарной ответственности гражданских служащих // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 126–129.

10. Кудрявцев В.Н. Преступность и нормы переходного общества. М., 2002.

11. Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или Концепции реформирования государственной службы – антикоррупционная направленность // Закон и право. 2003. № 8. С. 22–27.

12. Петровский И.В. Этический кодекс российского чиновника: к постановке проблемы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2012. № 152. С. 26–32.

13. Ратинов А.Р. Правосознание и преступное поведение // Вопросы изучения преступности и борьбы с ней: сб. науч. работ. М., 1975. С. 70–87.

14. Сисакьян А.К. К вопросу о степени влияния административного правосознания и правопонимания на административно-деликтное поведение // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4. С. 58–65.

15. Стуканов В.Г. Теоретико-методологические вопросы изучения правосознания // Инновационные образовательные технологии. 2013. № 1 (33). С. 30–34.

16. Фролов А.Н. Механизм влияния трансформированного правосознания на содержание и реализацию права в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2018.

17. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

18. Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2006.

19. Чупанова А.Ч. К вопросу о правопонимании и правосознании государственных служащих // Юридический вестник ДГУ. Т. 20. 2016. № 4. С. 46–50.

20. Чуриков Н.А., Павлов Н.В. Правосознание государственных и муниципальных служащих: тенденции и проблемы формирования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 5. С. 190–194.

21. Эффективность правовых норм / Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. М., 1980.

Bulletin of Perm University. Legal sciences. 2016. № 1 (31). Pp. 6–15.

6. Pomegranate N.L. Legal awareness and legal culture // General theory state and law. Academic course / Ed. by M.N. Marchenko. T. 3. M., 2001.

7. Dobrobaba M.B. On the issue of disciplinary policy as a direction of personnel policy in the system of public service // Legal policy and legal life. 2020. № 3. Pp. 62–68.

8. Engibaryan R.V., Krasnov Yu.K. Theory of state and law: tutorial. M., 2007.

9. Zaitseva O.B. Problems of implementation of special disciplinary responsibility of civil servants // Law and state: theory and practice. 2016. № 6 (138). Pp. 126–129.

10. Kudryavtsev V.N. Crime and the norms of a transitional society. M., 2002.

11. Kurakin A.V. Civil servants need a code of conduct, or the Concept of reforming the civil service - anti-corruption focus // Law and law. 2003. № 8. Pp. 22–27.

12. Petrovsky I.V. Ethical code of the Russian official: to the formulation of the problem // Bulletin of the Russian State Pedagogical University. A.I. Herzen. 2012. № 152. Pp. 26–32.

13. Ratinov A.R. Legal awareness and criminal behavior // Issues of studying crime and combating it: collection of articles. scientific. works. M., 1975. Pp. 70–87.

14. Sissakian A.K. On the Question of the Degree of Influence of Administrative Legal Awareness and Legal Understanding on Administrative Tort Behavior // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2017. № 4. Pp. 58–65.

15. Stukanov V.G. Theoretical and methodological issues of studying legal consciousness // Innovative educational technologies. 2013. № 1 (33). Pp. 30–34.

16. Frolov A.N. The mechanism of influence of the transformed sense of justice on the content and implementation of law in modern Russia: abstract ... Candidate of Law. N. Novgorod, 2018.

17. Khabrieva T.Ya. Scientific and legal problems of combating corruption // Journal of Russian law. 2012. № 7. Pp. 7–14.

18. Chervonyuk V.I. Theory of state and law: textbook. M., 2006.

19. Chupanova A.Ch. On the issue of legal thinking and legal awareness of civil servants // Legal Bulletin of DSU. T. 20. 2016. № 4. Pp. 46–50.

20. Churikov N.A., Pavlov N.V. Legal awareness of state and municipal employees: tendencies and problems of formation // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2019. № 5. Pp. 190–194.

21. The effectiveness of legal norms / Glazyrin V.V., Kudryavtsev V.N., Nikitinsky V.I., Samoshchenko I.S. M., 1980.

22. Aristovnik A., Kovac P., Leben A., Tomaževic N. Excellence in public administration: Job satisfaction as a factor of good administration // International Journal of Human Resources Development and Man-agement. 2018. № 18 (1-2). C. 127-144.

23. Channov S., Dobrobaba M. Reasons and Conditions for Discipli-nary Offenses in the Civil Service System // Advances in social science, education and humanities research: XIV European-Asian Congress "The value of law" (EAC-LAW 2020). 2020. C. 65–70.

24. Dussault R., Bernatchez R. La fonction publique canadienne et québécoise: suite // Canadian Public Administration. 1972. № 15 (2). C. 251-374.

25. Flavier H., Chikireva I., Ivanova K. Disciplinary responsibility's application to the local government employees violating the anti-corruption legislation in the Russian Federation, Europe and the United States of America // BRICS Law Journal. 2017. № 4 (4). C. 116-144.

26. Khadzhyradieva S.K., Sitsinska M.V., Kovalenko N.V., Nikolaiev V.O., Pukir Y.H. Public administration system and civil service in Ukraine: Transformation to the european standards // Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 2020. № 27 (4). C. 84-106.

27. Ying Q., Lei W., Yan S. Modeling and analysis on common civil servants' competence // International Conference on Management and Service Science. 2011. № 5997999.

22. Aristovnik A., Kovac P., Leben A., Tomaževic N. Excellence in public administration: Job satisfaction as a factor of good administration // International Journal of Human Resources Development and Man-agement. 2018. № 18 (1-2). Pp. 127-144.

23. Channov S., Dobrobaba M. Reasons and Conditions for Discipli-nary Offenses in the Civil Service System // Advances in social science, education and humanities research: XIV European-Asian Congress "The value of law" (EAC-LAW 2020). 2020. Pp. 65–70.

24. Dussault R., Bernatchez R. La fonction publique canadienne et québécoise: suite // Canadian Public Administration. 1972. № 15 (2). Pp. 251-374.

25. Flavier H., Chikireva I., Ivanova K. Disciplinary responsibility's application to the local government employees violating the anti-corruption legislation in the Russian Federation, Europe and the United States of America // BRICS Law Journal. 2017. № 4 (4). Pp. 116-144.

26. Khadzhyradieva S.K., Sitsinska M.V., Kovalenko N.V., Nikolaiev V.O., Pukir Y.H. Public administration system and civil service in Ukraine: Transformation to the european standards // Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 2020. № 27 (4). Pp. 84-106.

27. Ying Q., Lei W., Yan S. Modeling and analysis on common civil servants' competence // International Conference on Management and Service Science. 2011. № 5997999.