

© Пронина К.Ю., 2021

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 340

DOI 10.20310/2587-9340-2021-5-20-660-669

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ ПРАВОВОГО НИГИЛИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

К.Ю. Пронина

ФКОУ ВО «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний»
390000, Российская Федерация, г. Рязань, ул. Сенная, 1
baklanova.ksenia@mail.ru

Аннотация. Исследована одна из разновидностей юридического нигилизма – правовой нигилизм государственных служащих, который подрывает роль права как основного регулятора общественных отношений, наносит вред социально-экономической, нравственно-культурной и иной деятельности государства. Проанализированы официальные статистические данные, подтверждающие распространенность правового нигилизма среди государственных служащих, который возникает в сфере административного управления и подменяет собой узаконенные общественные отношения. Указано, что кадровая политика является одним из способов минимизации правового нигилизма государственных служащих, поскольку она предопределяет эффективность реализации целей и задач, стоящих перед государственными служащими. В соответствии с нормативными правовыми актами проанализированы базовые требования к формированию кадрового состава государственной службы. Обосновано, что одним из действенных средств, способствующих снижению уровня правового нигилизма среди государственных служащих, может стать принятие единой Концепции кадровой политики в сфере государственной службы, закрепляющей фундаментальные начала (принципы, направления деятельности, цели, задачи, стратегию формирования кадрового состава государственных служащих), также создание соответствующих Концепций в каждом ведомстве с учетом

специфики реализуемых функций. Отмечено, что только последовательные и грамотные действия способны оказать положительное влияние.

Ключевые слова: правовой нигилизм, государственные служащие, минимизация правового нигилизма, кадровая политика

В настоящее время одним из социальных недугов выступает правовой нигилизм, которому помимо объективной присуща значительная субъективная составляющая. К сожалению, современное общество характеризуется невысоким уровнем правосознания и правовой культуры как среди отдельных граждан, так и работников государственного аппарата, для которых порой личная выгода становится важнее, чем исполнение своих профессиональных задач и решение насущных общественных проблем. В этой связи вопросы минимизации правового нигилизма государственных служащих являются весьма злободневными, поскольку именно чиновники всех уровней должны выступать тем действенным звеном в структуре всех ветвей государственной власти, которое гарантирует гражданам надежную охрану и защиту их прав, свобод и законных интересов.

Современный уровень правового нигилизма государственных служащих препятствует решению многих насущных социальных проблем. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в 2020 г. было выявлено 105,5 тыс. преступлений экономической направленности. Доля преступлений, связанных с коррупцией, возросла на 0,5 % по сравнению с 2019 г. При этом материальный ущерб по преступлениям экономической направленности составил 339,5 млрд руб. Тяжкие и особо тяжкие преступления в общем числе выявленных преступлений экономической направленности составили 61,2 %¹.

Согласно докладу Генерального прокурора Российской Федерации, за 2020 г. в различных отраслях экономики было пресечено около 1 млн нарушений. Значительная часть (свыше 45 тыс. нарушений законов) связана с реализацией национальных проектов, в том числе нарушениями бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе. Проведенные проверки завершились возбуждением почти 500 уголовных дел. Поскольку использование чиновниками противоправных схем при осуществлении закупок все еще носит распространенный характер, необходимо жестко реагировать на ограничения

¹ Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.пф/reports/item/22678184/> (дата обращения: 20.04.2021).

участия в аукционах добросовестных поставщиков, завышение стоимости услуг, приемку и оплату невыполненных работ².

Принимая во внимание высокую латентность данных правонарушений, необходимо отметить, что официальная статистика не в полной мере отражает истинные масштабы указанных злоупотреблений. Комментируя указанную проблему, ряд авторов констатируют, что незаконные действия чиновников разного уровня охватили широкий спектр отношений, регулируемых законодательством о государственной и муниципальной службе, собственности, бюджете, закупках для государственных нужд. Повсеместно выявлялись факты незаконного участия служащих в коммерческой деятельности, владения ими долями и пакетами акций, занятия оплачиваемых должностей в хозяйствующих структурах, не представление положенных по закону деклараций [1].

В теоретической юриспруденции правовой нигилизм понимается как «психологически отрицательное (негативное) отношение к праву со стороны граждан, должностных лиц, государственных и общественных структур, а также фактические правонарушающие действия указанных субъектов; феномен, выступающий как элемент общественного сознания, образа жизни, ментальности, способ, линия поведения индивида либо коллектива» [2, с. 24]. Правовой нигилизм – многогранный феномен, является одним из видов деформации правосознания и зависит от множества объективных (социальных, правовых, культурных) и субъективных факторов. Правовой нигилизм затрагивает все общество, прямо или косвенно нанося вред как отдельной личности, так и государству в целом.

Правовой нигилизм государственных служащих выступает одним из видов правового нигилизма и представляется, на наш взгляд, наиболее опасным, поскольку компрометируются государственно-властные структуры, подрывается авторитет правовых, политических, экономических, нравственно-культурных ценностей общества. Как отмечает В.Г. Сафонов, «правовой нигилизм государственного служащего – это разновидность правового нигилизма личности, которая заключается в сознательном отторжении субъектом закона, нормы права, должностной инструкции и выборе иного способа регулирования общественных отношений с использованием служебного положения и властных полномочий. При этом госслужащий практически перестает руководство

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=59741739> (дата обращения: 20.04.2021).

ваться государственным долгом и исполняет предписания закона не с моральным умонастроением, а в силу иных побуждений» [3, с. 13].

Особенность чиновничьего правового нигилизма заключается в том, что он возникает в сфере административного управления, подменяет собой узаконенные различными нормативными правовыми актами общественные отношения, то есть создает альтернативу официальным правовым отношениям. Таким образом, любое проявление правового нигилизма в органах государственной власти и местного самоуправления ведет к должностным злоупотреблениям, вредит финансово-экономической, социально-патриотической, культурно-нравственной и иной деятельности. Однако самый большой его вред заключается в том, что население страны лишается целого ряда общественных благ. В результате этого происходит искажение общечеловеческих и правовых ценностей, наступает разочарование в идеях справедливости, демократизма, законности, равенства и др.

Одним из последствий правового нигилизма государственных служащих выступает недоверие общества к органам государственной власти. По данным Автономной некоммерческой организации Аналитический Центр Юрия Левады (АНО «Левада-Центр») доля граждан, которые в целом не одобряют деятельность Правительства Российской Федерации, в марте 2020 г. составила 48 %, деятельность Государственной Думы Российской Федерации не одобряют 54 % респондентов³.

Результаты, полученные в ходе социологического опроса, проведенного фондом «Общественное мнение», подтверждают негативное отношение к государственным служащим. 42 % респондентов считают, что в настоящее время преобладает отрицательное отношение к работникам полиции (июль 2019 г.)⁴.

Правовой нигилизм государственных служащих имеет достаточно широкий перечень факторов, способствующих его распространению. Основными из них являются:

- 1) несовершенства законодательства, предоставляющие возможность государственным служащим принимать наиболее выгодные с личной точки зрения решения;
- 2) низкий уровень правосознания и правовой культуры;

³ Официальный сайт АНО «Левада-Центр». URL: <https://www.levada.ru/indikator/odobrenie-organov-vlasti/> (дата обращения: 22.04.2021).

Решением Минюста РФ от 5.09.2016 г. АНО «Левада-Центр» включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранный агент».

⁴ Официальный сайт фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/posts/14465> (дата обращения: 22.04.2021).

3) формальный подход к процедурам аттестации и повышения квалификации государственных служащих;

4) отсутствие надлежащего контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере государственной службы и реализацией возложенных на чиновников функций.

Государственные служащие, которые подвержены нигилистическим проявлениям, при выполнении профессиональных обязанностей забывают либо пренебрегают основными целями своей деятельности, ставя личные интересы выше общественных. Действия государственного служащего являются сознательными и направлены на получение выгоды.

Правовой нигилизм государственных служащих имеет широкое распространение и оказывает разрушительное воздействие на весь государственный аппарат. В связи с этим целесообразно предпринимать комплекс мер, направленных на снижение его отрицательного влияния. Полагаем, что одним из направлений, способствующих минимизации правового нигилизма государственных служащих, является эффективная и грамотная кадровая политика, поскольку она выступает необходимой основой государственной службы. Возможно говорить о том, что эффективная кадровая политика предопределяет и эффективность реализации целей и задач, стоящих перед государственной службой. В теоретической юриспруденции под государственной кадровой политикой в широком смысле понимается «общая система официально признанных целей и приоритетов, принципов и задач деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране. В узком смысле государственная кадровая политика – это выражение стратегии государства по формированию и развитию профессиональных качеств и рационального использования кадрового потенциала страны. Это наука и искусство регулирования кадровых процессов и отношений в стране» [4].

Сегодня общество предъявляет более высокие требования к работе государственных органов. На это обстоятельство особое внимание обратил Президент Российской Федерации, который предложил «на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут

иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства»⁵.

Базовые требования к формированию кадрового состава государственной службы закреплены в статье 11 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»:

- создание федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва в государственном органе субъекта Российской Федерации для замещения должностей государственной службы, а также эффективное использование указанных кадровых резервов;

- развитие профессиональных качеств государственных служащих;
- оценка результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена;

- создание возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;

- использование современных кадровых технологий;

- применение образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов;

- ротация государственных служащих⁶.

Статья 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет базовые принципы в вопросах формирования кадрового состава гражданской службы:

- 1) назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

- 2) совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

К приоритетным направлениям формирования кадрового состава гражданской службы относится подготовка кадров для гражданской

⁵ Официальное интернет-представительство Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/62582> (дата обращения: 15.04.2021).

⁶ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

службы и профессиональное развитие гражданских служащих, содействии должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе, иные мероприятия⁷.

Необходимо отметить, что в последние годы государством принимаются определенные меры, направленные на снижение уровня правового нигилизма среди чиновников. Например, Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 утверждены основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг., а также определены основные задачи, направленные на их реализацию.

Основные направления данной деятельности:

- совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы;
- стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе;
- внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих;
- ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы⁸.

Эффективная кадровая политика способна оказать значительное положительное влияние на снижение уровня правового нигилизма среди государственных служащих. Необходимо обратить внимание на тот факт, что в отдельных ведомствах существуют корпоративные Концепции кадровой политики. Например, в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) существует Приказ от 1 июля 2010 г. № 306 «О реализации решения коллегии МЧС России от 16 июня 2010 г. № 4/П «Об утверждении Концепции кадровой политики МЧС России на период до 2020 года»; Концепция

⁷ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг.: Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 № 288 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201906240008> (дата обращения: 23.04.2021).

кадровой политики Министерства внутренних дел РФ в органах внутренних дел (на период до 2020 г.) (проект).

Вместе с тем мы считаем, что одним из эффективных средств, способствующих минимизации проявлений правового нигилизма среди государственных служащих, может стать принятие на законодательном уровне: во-первых, единой Концепции кадровой политики в сфере государственной службы, определяющей основополагающие принципы, направления деятельности, цели, задачи, стратегию формирования кадрового состава государственных служащих и другие базовые начала; во-вторых, создание соответствующих Концепций в каждом ведомстве, относящимся к государственной службе, с учетом специфики рода их деятельности и реализуемых функций.

Государственная служба по видовому составу достаточно обширна, включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и целую группу иных видов (например, службу в органах внутренних дел, в уголовно-исполнительной системе). В связи с этим целесообразно принятие детализированных Концепций для отдельного вида государственной службы с целью проведения наиболее качественной кадровой политики. Существование подобных концепций позволило бы более детально определить основные направления реформирования и совершенствования системы кадрового обеспечения в целях результативной работы всего государственного аппарата, способного на высоком профессионально-моральном уровне реализовывать возложенные задачи.

Таким образом, правовой нигилизм государственных служащих – социальное явление, в основе которого лежат, с одной стороны, субъективные несовершенства человека, с другой – объективные несовершенства общества и создаваемого им права. Правовой нигилизм государственных служащих наносит существенный вред общественным отношениям, культивируя недоверие граждан к власти, искажение роли права. Эффективная, последовательная и грамотная кадровая политика государства является тем действенным механизмом, способным значительно уменьшить проявления правового нигилизма государственных служащих.

Список литературы

1. Ницевич В.Ф., Моисеев В.В., Прокуратов В.Н. К вопросу о противодействии коррупции в России // Ученые записки Орловского государственного университета. 2015. № 2 (65). С. 84-88.

2. *Матузов Н.И.* Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. 2012. № 1 (12). С. 8-24.
3. *Сафонов В.Г.* Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 22 с.
4. *Сердюк Н.В. и др.* Формирование кадровой политики и управление персоналом государственной службы. М.: Академия управления МВД России, 2019. 76 с.

Статья поступила в редакцию 20.06.2021 г.
Одобрена после рецензирования 28.08.2021 г.
Принята к публикации 24.11.2021 г.

Информация об авторе

Пронина Ксения Юрьевна, преподаватель кафедры философии и истории, Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, г. Рязань, Российская Федерация, ORCID: [0000-0003-0303-5383](https://orcid.org/0000-0003-0303-5383), baklanova.ksenia@mail.ru

Для цитирования

Пронина К.Ю. Кадровая политика государства в сфере снижения уровня правового нигилизма государственных служащих // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5. № 20. С. 660-669. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-20-660-669>

ORIGINAL ARTICLE

DOI 10.20310/2587-9340-2021-5-20-660-669

PERSONNEL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF REDUCING THE LEVEL OF LEGAL NIHILISM OF CIVIL SERVANTS

Ksenia Y. Pronina

Academy of Law and Management of the Federal Penal Service of Russia
1 Sennaya St., Ryazan 390000, Russian Federation
baklanova.ksenia@mail.ru

Abstract. We study one of the varieties of legal nihilism – the legal nihilism of civil servants, which undermines the role of law as the main regulator of public relations, harms the socio-economic, moral, cultural and other activities of the state. We analyze official statistical data confirming the prevalence of legal nihilism among civil servants, which arises in the field of administrative management and replaces legalized public relations. We point out that the personnel policy is one of the ways to minimize the legal nihilism of civil servants, since it determines the effectiveness of the implementation of goals and tasks facing civil servants. In accordance with the regulatory legal acts, the basic requirements for the formation of the personnel of the civil service

are analyzed. We substantiate that one of the effective means to reduce the level of legal nihilism among civil servants may be the adoption of a unified Concept of personnel policy in the field of public service, fixing the fundamental principles (principles, areas of activity, goals, objectives, strategy for the formation of personnel of public servants), as well as the creation of appropriate Concepts in each department, taking into account the specifics of the functions being implemented. We note that only consistent and competent actions can have a positive impact.

Keywords: legal nihilism, civil servants, minimization of legal nihilism, personnel policy

References

1. Nitsevich V.F., Moiseyev V.V., Prokuratov V.N. K voprosu o protivodeystvii korruptsii v Rossii [On the issue of combating corruption in Russia]. *Uchenyye zapiski Orel'skogo gosudarstvennogo universiteta – Scientific Notes of Orel State University*, 2015, no. 2 (65), pp. 84-88. (In Russian).
2. Matuzov N.I. Pravovoy nihilizm kak obraz zhizni [Legal nihilism as a way of life]. *Pravovaya kul'tura – The Legal Culture*, 2012, no. 1 (12), pp. 8-24. (In Russian).
3. Safonov V.G. *Pravovoy nihilizm rabotnikov gosudarstvennogo apparata i puti ego preodoleniya: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Legal Nihilism Of Employees of the State Apparatus and Ways to Overcome It. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2005, 22 p. (In Russian).
4. Serdyuk N.V. et al. *Formirovaniye kadrovoy politiki i upravleniye personalom gosudarstvennoy sluzhby* [Development of Personnel Policy and Management of Civil Service Personnel]. Moscow, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2019, 76 p. (In Russian).

The article was submitted 20.06.2021

Approved after reviewing 28.08.2021

Accepted for publication 24.11.2021

Information about the author

Ksenia Y. Pronina, Lecturer of Philosophy and History Department, Academy of Law and Management of the Federal Penal Service of Russia, Ryazan, Russian Federation, ORCID: [0000-0003-0303-5383](https://orcid.org/0000-0003-0303-5383), baklanova.ksenia@mail.ru

For citation

Pronina K.Y. Kadrovaya politika gosudarstva v sfere snizheniya urovnya pravovogo nihilizma gosudarstvennykh sluzhashchikh [Personnel policy of the state in the field of reducing the level of legal nihilism of civil servants]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2021, vol. 5, no. 20, pp. 660-669. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-20-660-669> (In Russian, Abstr. in Engl.)



Работа доступна по лицензии
Creative Commons Attribution («Атрибуция») 4.0
Всемирная