

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

КАФЕДРА СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ (НА МАТЕРИАЛАХ
ЯКОВЛЕВСКОГО РАЙОНА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Выпускная квалификационная работа (магистерская диссертация)

**студента заочной формы обучения направления подготовки
38.04.04 Государственное и муниципальное управление
магистерской программы «Государственная и муниципальная служба»
3 курса группы 09001681
Машкова Александра Дмитриевича**

Научный руководитель
кандидат социологических
наук, доцент
Быхтин О.В.

Рецензент
заместитель главы администрации
городского поселения «Город
Строитель» муниципального района
«Яковлевский район» Белгородской
области по социальным и общим
вопросам
Сивова Н.С.

БЕЛГОРОД 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	12
РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ЯКОВЛЕВСКОГО РАЙОНА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ	31
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	72
ПРИЛОЖЕНИЯ	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Успешное решение задач обеспечения стабильного развития общества и государства зависит от множества различных факторов, среди которых наличие эффективного муниципального управления имеет весьма существенное значение. Именно органы местного самоуправления, вследствие своей приближенности к населению, для многих граждан являются олицетворением публичной власти. Кроме того, на местном уровне граждане чаще всего соприкасаются с вопросами обеспечения своих прав и законных интересов. В связи с этим одной из ведущих задач развития муниципального управления выступает формирование высокопрофессионального корпуса муниципальных служащих, способных обеспечить максимальную эффективность функционирования органов местного самоуправления.

Положения Конституции Российской Федерации и других законодательных актов свидетельствуют о необходимости формирования высокого уровня правовой культуры муниципальных служащих. Однако, в современных условиях, несмотря на принимаемые меры, говорить о высоком уровне правовой культуры муниципальных служащих по-прежнему не приходится. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы разработки механизмов формирования и развития правовой культуры муниципальных служащих.

Следует отметить, что ввиду сложности феномена правовой культуры, поиск адекватного подхода к ее исследованию, как и выработка практических мер по повышению уровня правовой культуры, создание эффективных механизмов управления развитием правовой культуры в органах местного самоуправления представляет определенные сложности. Между тем, на сегодняшний день существует потребность в создании действенных механизмов управления развитием правовой культуры, способных обеспечить нарастание положительных тенденций в сфере

муниципального управления и препятствовать проявлению в профессиональной деятельности муниципальных служащих антиправовых установок.

Актуальность разработки практических рекомендаций, направленных на развитие и повышение уровня правовой культуры муниципальных служащих, обусловлена также отсутствием в реализуемых программах, посвященных развитию кадрового потенциала муниципальной службы (государственная программа Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014-2020 годы», целью которой выступает развитие кадрового потенциала региона, в том числе и формирование высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы области; подпрограмма «Кадровая политика в органах местного самоуправления» муниципальной программы «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы», цель которой сформулирована как повышение качества муниципального управления посредством формирования системы высококвалифицированного кадрового состава, нацеленного на инновационное решение задач социально-экономического развития района) мероприятий, направленных непосредственно на развитие правовой культуры муниципальных служащих, в том числе на повышение уровня их правовой грамотности.

Кроме того, следует отметить, что на основании проведенных публичных слушаний в муниципалитетах Яковлевского района и Закона Белгородской области №259 «Об объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района «Яковлевский район», и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа, и о внесении изменений в закон Белгородской области «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района» - Яковлевский район

был преобразован и наделен статусом городского округа¹.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется:

- значимостью феномена правовой культуры как одного из условий обеспечения принципа верховенства права в муниципальном управлении;
- необходимостью поиска новых подходов к управлению развитием правовой культуры муниципальных служащих;
- потребностью в разработке практических рекомендаций по совершенствованию управления развитием правовой культуры муниципальных служащих в муниципальном образовании.

Степень изученности темы. Исследованию проблем развития муниципального управления посвящали свои работы А.В. Буров, В.Б. Зотов, В.А. Сологуб и др². Кадровая политика в системе муниципального управления исследовалась в работах Л.В. Адамской, С.Г. Заборовской, В.Г. Игнатова, А.Я Кибанова, В.Н. Князева, Ю.П. Сурмина, А.И. Турчинова и др³.

В науке вопросы управления развитием правовой культуры

¹ Об объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района «Яковлевский район», и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа, и о внесении изменений в закон Белгородской области «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района: закон Белгородской области от 19 апреля 2018 года №259 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Буров А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований. Ростов-на-Дону, 2008; Зотов В.Б. Система муниципального управления. Ростов-на-Дону, 2010; Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. Ростов-на-Дону, 2011.

³ Адамская Л.В. Тенденции развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования в современной России: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. М., 2008; Заборовская С.Г. Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: региональный аспект: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. Уфа, 2009; Игнатов В.Г. Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы современной России. Ростов-на-Дону, 2005; Кибанов А.Я. Управление персоналом в России: теория, отечественная и зарубежная практика. М., 2014; Князев В.Н. Психологические основы ситуационного подхода в оценке персонала. М., 1998, Сурмин Ю.П. Теория социальных технологий. М., 2004; Турчинов А.И. Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. М., 2009.

муниципальных служащих являются недостаточно изученными. Можно назвать лишь несколько авторов, работы которых посвящены отдельным аспектам данной проблемы: А.А. Бондарев, Л.Д. Парунина; также вопросы правовой культуры муниципальных служащих рассматриваются в работах И.Б. Гайдуковой, А.А. Гончаровой, О.С. Ереминой, А.А. Карлиной¹. Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует комплексное исследование как феномена правовой культуры муниципальных служащих, так и подходов к управлению ее развитием.

Проблема исследования обусловлена наличием противоречия между необходимостью развития и совершенствования правокультурного компонента деятельности муниципальных служащих и недостаточной теоретической разработанностью способов повышения правовой культуры в сфере муниципального управления.

В качестве основной **гипотезы данного исследования** выступает предположение о том, что современное состояние правовой культуры муниципальных служащих зависит от правосознания муниципального служащего с его ведущими принципами законности, равноправия, справедливости, уважения к правам человека, высокой требовательности к соблюдению правовых норм, подлинного уважения к правовому предписанию.

Объектом исследования выступают отношения, возникающие в процессе формирования и развития правовой культуры муниципальных служащих.

¹ Бондарев А.А. Профессиональное правосознание государственных и муниципальных служащих: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2000; Парунина Л.Д. Особенности становления и развития профессиональной культуры муниципальных служащих в современной России: автореф. дис. ...социол. наук: 22.00.06. Екатеринбург, 2010; Еремина О.С. К вопросу о взаимосвязи в служебной деятельности муниципального служащего нравственности и правовой культуры // The International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers. Geneva, 2015; Карлина А.А., Гончарова А.А. Управленческая культура муниципальных служащих // Вестник Самарского муниципального института управления. 2014. № 4; Гайдукова И.Б. Правосознание муниципальных служащих как фактор повышения правовой культуры общества // Российская наука и образование: проблемы и перспективы. 2014. № 3.

Предметом исследования является управление развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа Белгородской области.

Целью исследования выступает разработка механизма управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа Белгородской области.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) провести теоретический анализ правовой культуры муниципальных служащих;
- 2) осуществить анализ управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского района Белгородской области;
- 3) обосновать направления совершенствования управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского района Белгородской области.

Теоретико-методологическая основа исследования. Для достижения заявленной цели исследования использована совокупность различных методологических подходов.

При разработке проблемы использовались положения теории социальных технологий (Н.С. Данакин, Л.Я. Дятченко, В.И. Патрушев, Ю.П. Сурмин, Н.В. Туленков¹), на основе которой управление развитием правовой культуры муниципальных служащих представлено как системная, структурированная социальная практика.

При выполнении исследования применялись общенаучные и частнонаучные методы, среди которых: библиографическое исследование,

¹ Дятченко Л.Я. Социально-технологическая культура как универсальное основание эффективной общественной практики в XXI столетии // Социально-технологическая культура как феномен XXI века. Белгород, 2006. Ч. I; Патрушев В.И. Становление и развитие социально-технологической теории // Социально-технологическая культура как феномен XXI века. Белгород, 2006. Ч. I; Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий. Киев, 2004; Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. Киев, 2000.

метод системного анализа, анализ документальных источников, метод анкетного опроса.

Эмпирическая база исследования сформирована на основе:

– Конституции Российской Федерации¹, соответствующих проблематике федеральных законов², ведомственных нормативно-правовых актов и документов делопроизводства органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области³;

– результатов анкетного опроса населения и муниципальных служащих «Правокультурные ориентации муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области»⁴;

– публикаций в региональных средствах массовой информации, посвященных проблемам муниципального управления.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

– предложено авторское определение правовой культуры муниципальных служащих, под которой следует понимать определенную систему ценностей, выражающуюся в характере и уровне правовых знаний, убеждений и установок, в характере профессиональной деятельности муниципальных служащих, направленной на выполнение задач и функций местного самоуправления, утверждение прав и свобод человека и гражданина.

На защиту выносятся следующие **основные положения**:

¹ Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 апреля 2014 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

³ Устав Яковлевского городского округа: решение Совета депутатов Яковлевского городского округа от 12 ноября 2018 года №1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

⁴ Анкетный опрос муниципальных служащих Яковлевского городского округа Белгородской области (N=25), а также населения Яковлевского городского округа Белгородской области (N = 50).

1. Одним из факторов эффективности муниципального управления выступает наличие высокопрофессионального кадрового состава органов местного самоуправления. Задачи построения правового государства, утверждение принципа верховенства права в деятельности органов местного самоуправления свидетельствуют о необходимости формирования высокого уровня правовой культуры муниципальных служащих. Являясь частью общечеловеческой культуры, правовая культура оказывает существенное влияние на деятельность личности в различных сферах, в том числе и на формирование ее правосознания. Под правовой культурой муниципальных служащих следует понимать качественное состояние правовой действительности, выражающееся в характере и уровне правовых знаний, оценок, установок, ценностных ориентаций, в уровне правосознания и профессиональной деятельности муниципальных служащих и органов местного самоуправления, направленной на выполнение задач и функций местного самоуправления, утверждение прав и свобод человека и гражданина. В правовом государстве, гарантирующем обеспечение прав и свобод человека и гражданина, их всемерную защиту, повышение уровня правовой культуры, формирование уважительного отношения к праву выступает одним из условий поддержания стабильности в обществе.

2. Результаты социологического исследования доказывают, что основным мотивом поступления на муниципальную службу муниципальные служащие называют возможность получения стабильной заработной платы и социальных гарантий. Участие в деятельности по обеспечению и защите прав и законных интересов населения муниципального образования для большинства муниципальных служащих не входит в число приоритетов их профессиональной деятельности. Такая ситуация вступает в противоречие с конституционным положением о том, что именно права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют деятельность местного самоуправления. Позитивным моментом можно считать признание большинством муниципальных служащих необходимости

повышения уровня их правовой грамотности. Результаты проведенного анкетного опроса населения также свидетельствуют о необходимости разработки механизма управления развитием правовой культуры муниципальных служащих в органах местного самоуправления.

3. По результатам проведенного исследования были выявлены наиболее значимые проблемы в развитии правовой культуры муниципальных служащих. Для устранения установленных проблемных областей предложены практические рекомендации, направленные на повышение уровня правовой грамотности муниципальных служащих, обеспечение транспарентности сферы муниципального управления, развитие правокультурных ориентаций муниципальных служащих. Особое внимание следует уделять работе по внедрению правокультурных ценностей в практику осуществления муниципального управления, формированию уважения к праву и к правам и свободам каждой личности. Именно формирование ценностных ориентаций и правовых установок на правомерное поведение вызывает наибольшие сложности в деятельности по управлению развитием правовой культуры.

Научно-практическая значимость исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы при разработке проектов и программ по совершенствованию управления развитием правовой культуры муниципальных служащих. Это позволит расширить представления о направлениях развития кадрового потенциала муниципальных образований Белгородской области.

Апробация исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования представлены автором в публикациях: «Влияние уровня правовой культуры муниципальных служащих на качество муниципального управления» (г. Нижний Новгород, 2018); Управление развитием правовой культуры муниципальных служащих (г. Курск, 2018)¹.

¹ Машков А.Д. Влияние уровня правовой культуры муниципальных служащих на качество муниципального управления // Молодежь и XXI век – 2018: материалы V Международной

Структура работы включает в себя введение, три раздела, заключение, список источников и литературы, приложения.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Одной из основных задач, требующих решения в целях успешного социально-экономического развития Российской Федерации, выступает создание эффективного местного самоуправления. Среди причин, которые препятствуют формированию реально функционирующих институтов местного самоуправления, чаще всего называют недостаточное соответствие уровня практики осуществления и организации местного самоуправления конституционным принципам, имитацию реформ, несоответствие объема полномочий материально-финансовым ресурсам, несовершенство нормативно-правового регулирования, отсутствие скоординированной деятельности между политической властью и местным самоуправлением, низкую активность участия в местном самоуправлении со стороны населения. На наш взгляд, особого внимания заслуживают проблемы формирования кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Закрепление в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека в качестве непосредственно действующих элементов правовой системы стало не только вехой в развитии отечественного законодательства, но и своеобразной нормативной предпосылкой для замещения доминирующих правовых ценностей и приоритетов в правовом сознании¹. Однако нередко конституционные положения о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст.2), а также о признании прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемыми правосудием (ст.17) не всегда в полной мере реализуются на практике, в том числе и в деятельности органов местного самоуправления. Такая ситуация обусловлена, в том числе, недостаточным уровнем правовой культуры

¹ Мазеина Ю.В. Особенности соотношения культуры прав человека и конституционного правосознания // Евразийский юридический журнал. 2015. № 23. С. 50.

муниципальных служащих, поскольку именно от отношения каждого муниципального служащего к праву и закону, к правам и свободам граждан и своим должностным обязанностям зависит качество и эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Прежде всего, необходимо обратиться к содержанию понятия «муниципальная служба». В ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)¹. Муниципальная служба представляет собой форму профессиональной деятельности, осуществляемую в сфере муниципального управления, которая направлена на решение задач, стоящих перед муниципальным образованием, подготовку, принятие и реализацию управленческих решений по предметам ведения муниципального образования, защиту прав и законных интересов населения соответствующей территории.

Как было отмечено выше, качество и эффективность работы органов местного самоуправления зависит от уровня правовой культуры муниципальных служащих. Исследование правовой культуры муниципальных служащих предполагает обращение к основным подходам к определению понятия «правовая культура». Следует отметить, что единого понимания данного феномена до настоящего времени не сложилось: в зависимости от подхода к ее исследованию можно встретить различные интерпретации правовой культуры, отражающие те или иные грани ее проявления. А.Б. Венгеров придерживается позиции, согласно которой правовая культура – наиболее высокая и емкая форма правосознания. По его мнению, если правосознание охватывает только духовную жизнь общества и

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

является лишь частью общественного сознания, то правовая культура включает в себя как духовные характеристики, так и юридические учреждения, их организацию, отношения, роль права в обществе¹.

В.П. Сальников, в рамках разработанной им теоретико-правовой модели, правовую культуру определяет как особое социальное явление, которое может быть воспринято как качественное правовое состояние и личности, и общества, подлежащее структурированию по различным основаниям. Правовая культура становится неотъемлемым компонентом цивилизованности и правового государства². Являясь многоплановым образованием, правовая культура предполагает определенные сложности для научного исследования, особенно на переломных этапах развития общества. Исследование правовой культуры муниципальных служащих на основе различных методологий является закономерным отражением особенностей данного феномена.

Исследование правовой культуры с позиций деятельностного подхода предполагает обращение к деятельности человека, которая направлена на создание материальных и духовных ценностей. Правовая культура в таком случае может рассматриваться как процесс творческой деятельности, состоящей в изучении накопленного опыта и создания правовых ценностей, а также в обеспечении условий для их сохранения. Данный подход позволяет выявить причины, обусловившие современное состояние правовой культуры (посредством рассмотрения истории развития институтов государственно-правовой жизни), а также разработать направления ее дальнейшего развития. Второй вариант изучения правовой культуры в рамках деятельностного подхода предполагает ее рассмотрение в качестве специфического способа деятельности человека, при котором внимание сосредотачивается на свойствах данного явления. Так, по мнению Е.В. Аграновской, правовая культура – это элемент общей культуры, представляющий собой

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 585.

² Сальников В.П. Правовая культура // Актуальные проблемы теории. Уфа, 2012. С. 180.

специфический способ человеческого существования в правовой сфере: способы правового регулирования общественных отношений и социально-психологическое отношение к явлениям правового порядка¹.

В рамках антропологического подхода правовая культура рассматривается как результат деятельности человека, поскольку право и правовая культура могут возникнуть только вследствие мыслительной деятельности людей. Одним из преимуществ использования данного подхода является возможность обеспечить объективное рассмотрение закономерностей формирования и развития правовой культуры, определить место человека в правовой жизни общества.

Рассмотрение правовой культуры через призму функционального подхода позволяет выявить связи ее содержательной стороны со степенью развитости социальных качеств личности, активной преобразующей роли человеческого мышления в правовой сфере. Правовая культура рассматривается как разновидность общественной культуры, отражающая достигнутый уровень правосознания и законности, совершенства законодательства и юридической практики.

Некоторые ученые отождествляют правовую культуру практически со всей правовой надстройкой, включая в нее законность, правосознание, правовые отношения и т.д. Нередко правовую культуру определяют и как «фиксацию «исторического типа» правовой культуры, которая соотносится с социальной структурой общества и свойственным обществу на данной ступени его историко-правового развития состоянием производственных отношений»².

Применительно к исследованию правовой культуры муниципальных служащих особого внимания заслуживают социологический и аксиологический подходы. В рамках социологического подхода правовая

¹ Аграновская Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности. М., 2008. С. 18.

² Хачатуров Р.И. Формирование правовой культуры в условиях становления гражданского общества в России: политико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2005. С. 63.

культура рассматривается на двух уровнях: во-первых, как характеристика развития правовых явлений на определенном этапе развития общества; во-вторых, как качественная характеристика восприятия права и правового поведения конкретной личности¹. А.З. Шефруков отмечает, что в институциональной системе общества на правовую культуру оказывают существенное влияние различные нормативные регуляторы и социальные институты, и прежде всего – мораль, традиции и общественное мнение. Кроме того, одним из основных факторов воздействия на правовую культуру выступает характерная для общества правовая система и практика правоприменения, которые также зависят от характера и уровня правовой культуры. Таким образом, правовая культура на социальном и индивидуальном уровнях неотделима от институционализации системы правоотношений и всего института права и связана с правотворчеством и правоприменением².

Одним из основных подходов к исследованию правовой культуры является аксиологический. В рамках данного подхода правовая культура выступает как развивающаяся система правовых ценностей (правосознание, законодательство, юридическая деятельность, правовая наука), созданных и создаваемых в ходе развития общества и впитавших в себя передовые достижения юридической культуры человечества³. Следовательно, аксиологический анализ правовой культуры позволяет дать объективную оценку всех ее явлений, определить общественно-историческую значимость, рассмотреть социальные основы правовой культуры, а также свойства ее нормативности.

Аксиологические характеристики в исследовании правовой культуры

¹ Куликова А.В. Правовая культура в рамках социологического подхода: содержание понятия, его особенности // Вестник Нижегородского университета им.Н.И. Лобачевского. Серия Социальные науки. 2016. Выпуск 1. С. 212.

² Шефруков А.З. Правовая культура в системе социальных институтов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». 2018. № 8. С. 13.

³ Шаля В.М. Методология исследования феномена «правовая культура» // Философия права. 2018. № 3. С. 122.

выражают ее ценностно-нормативную функцию. Она проявляется в разнообразных явлениях и фактах, которые приобретают ценностное значение, отражаясь в сознании действующих индивидов и человеческих поступках, социальных институтах и т.д. Исходя из этого, правовые нормы и другие составляющие правовой культуры выступают объектами оценки. Здесь речь идет о ценностях в праве и самом праве как ценности. Правовая реальность оценивается в широком смысле – от конкретной юридической ситуации до правовой системы в целом. Это исследование комплекса нормативно-правовых актов, деятельности правоохранительных органов в борьбе с правонарушениями, поведения отдельных субъектов муниципального управления

Аксиологический подход к исследованию правовой культуры помогает осмыслить воплощение правовых ценностей в культуре (в т.ч. и в правовой культуре муниципальных служащих) как регулятивно-нормативной сфере жизни людей. Что нужно относить к правовым ценностям? Правовые ценности представляют собой конкретные социально-правовые явления, правовые средства и механизмы. К ним относятся: конкретное выражение собственной ценности права в практической жизни людей – безопасность человека в конфликтных ситуациях, определенность и гарантированность прав, обеспечение истины, правды при решении юридических вопросов; фундаментальные прирожденные права человека, основополагающие демократические правовые принципы; особые правовые средства и юридические механизмы (все то, что называется юридическим инструментарием), обеспечивающие ценность права, гарантированность прав, институты, выражающие оптимальное соотношение нормативного и индивидуального регулирования и т.д.¹ В правовой культуре правовые ценности находят свою реализацию, обеспечивая всемерную защиту прав и свобод граждан.

Последнее десятилетие XX века характеризуется новым этапом

¹ См. об этом: Алексеев, С.С. Теория права. М., 1995.

развития правовой науки – происходит формирование целостной концепции правовой культуры, основой которой выступает цивилизационный подход к праву. В сложившихся условиях необходим поиск эффективных способов и приемов правотворчества, эволюция юридических знаний, формирование системы гарантий и механизмов реализации и защиты прав и свобод граждан, в том числе и на уровне местного самоуправления.

Сложность и многоаспектность феномена правовой культуры свидетельствует о необходимости поиска адекватного подхода к ее исследованию. На наш взгляд, таким подходом выступает интегративный подход к исследованию правовой культуры, который позволяет «избежать односторонности в теоретических обобщениях, наиболее полно реализовать принципиально важное методологическое требование о неразрывности связи теории и практики»¹. Предпосылкой применения данного подхода к различным явлениям правовой действительности выступает развитие интегративной теории права.

В отечественной науке интегративная теория права понимается как синтезирующее правоведение, существующее благодаря упорядочению наиболее перспективных способов приобщения к юридическому знанию, юридическому воспитанию и мастерству в пользовании правами, включая пользование текстами законодательных актов, процедурами, важнейшими принципами и аксиомами правопонимания². В отличие от иных типов правопонимания (естественно-правового, нормативистского, философского, социологического и др.), отражающих лишь одну из сторон права, интегративный подход позволяет «увидеть право в его единстве и многоаспектности»³. По мнению О.Э. Лейста, познание сущности права возможно только на основе объединения достижений современной философии права и других наук. Право следует рассматривать, в первую

¹ Гойман В.И. Действие права (методологический аспект). М., 1992. С. 34.

² Графский В.Г. Интегральная (синтезированная) юриспруденция: актуальный и все еще незавершенный проект // Правоведение. 2012. № 3. С. 57.

³ Лизикова И.И. Концептуальные подходы к определению права в юридической науке // История государства и права. 2015. № 13. С. 21.

очередь, как факт человеческой истории, постигнуть сущность которого возможно на том уровне абстракции, где соединяются понятия и категории социологии, психологии, этики, истории, политологии¹.

Следует отметить, что необходимо четко разграничивать интегративную теорию права и интегративную методологию познания права. Так, В.В. Лазарев, рассматривая закономерности появления интегративной теории права, отмечает, что если сами правовые явления синтетичны, то, следовательно, не могут быть иными отражающие их понятия и нормы². Интегративная методология познания права ученым определяется как методологическая платформа для сближения различных концепций права, что способствует максимальному учету требований всесторонности и полноты научного анализа в оценке природы права, определения источников, механизмов и закономерностей его действия в обществе³.

Р.М. Халилова указывает на необходимость различения понятий «интегративная методология» и «интегративный подход». Смысл последнего, по мнению ученого, заключается в организации комплексного исследования путем подбора и использования взаимосогласованных подходов и методологий в целях получения синтетического знания о правовом явлении⁴. Таким образом, именно применение интегративного подхода к исследованию правовой культуры позволяет рассматривать данный феномен максимально объемно, способствует ее изучению как в статике, так и в динамике. Ценность данного подхода заключается в возможности выбора и применения комплекса взаимосогласованных подходов и методологий, которые способны обеспечить получение полных и всесторонних знаний о правовой культуре. Следовательно, интегративный подход в полной мере соответствует современным тенденциям развития

¹ Цит. по: Веденин В.С. Правопонимание и патентное право. Владимир, 2017. С. 52.

² Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. М., 2010. Т. 2. С. 141.

³ Лазарев В.В. Право в системе нормативного регулирования // Общая теория права и государства. М., 2005. С. 133.

⁴ Халилова Р.М. Интегративный подход к исследованию реализации права человека на защиту закона // Современное право. 2013. № 4. С. 25.

науки и является адекватным ответом на вызовы правовой действительности.

Отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года положений естественно-правовой концепции правопонимания (ст.2, ст.17, ст.18 и т.д.) стало свидетельством развития отечественной правовой культуры в рамках персоноцентристской парадигмы. Однако, в настоящее время в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления по-прежнему сильны проявления социоцентристского типа правовой культуры, для которого характерно преобладание обязывающего типа правового регулирования, приоритет государственных и общественных интересов. В результате, весьма распространенным явлением становятся отсутствие уважения к праву и закону, многочисленные злоупотребления, игнорирование прав и свобод человека и гражданина. Формирование высокого уровня правовой культуры муниципальных служащих позволит существенно снизить проявление негативных тенденций в сфере муниципального управления.

Правовая культура муниципальных служащих представляет собой определенную систему ценностей, выражающуюся в характере и уровне правовых знаний, убеждений и установок, в характере профессиональной деятельности муниципальных служащих, направленной на выполнение задач и функций местного самоуправления и утверждение прав и свобод человека и гражданина. Она формируется в процессе осуществления муниципальными служащими должностных обязанностей и включает в себя видение социально-экономической и правовой действительности (влияющей на уровень общей правовой культуры); знание правовых норм и развитость правового мышления; профессионально-этические качества муниципального служащего, профессиональную безупречность, служебную дисциплинированность, добросовестность, честность¹. Правовую культуру муниципального служащего составляют усвоенные личностью знания в

¹ Баранов П.П., Окусов А.П. Аксиология юридической деятельности. Ростов-на-Дону, 2013. С. 73.

сфере права, умения и навыки осуществления различных видов юридической деятельности, а также опыт творческой деятельности в правовой сфере в виде совокупности определенных умения и навыков.

В сознании каждого муниципального служащего должны прочно утвердиться принципы верховенства права и правового закона, всемерного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, взаимной ответственности органов местного самоуправления и личности. Основной чертой персонцентристского типа правовой культуры выступает именно утверждение ценности человеческой личности. Для персонцентристской парадигмы характерна направленность всех правовых средств, механизмов и институтов на обеспечение и поддержание центрального, ведущего положения личности как высшей ценности в культуре и обществе¹. В основе профессиональной деятельности муниципальных служащих должны находиться также такие ценности как свобода и равноправие, толерантность и человеческое достоинство, справедливость и рациональность. С позиций формирования правового государства состояние правовой культуры муниципальных служащих приобретает первоочередное значение для обеспечения и реализации прав граждан. Понимание муниципальным служащим того, что его профессиональная деятельность является важным компонентом юридических гарантий прав гражданина, представляет собой важнейший элемент его правовой культуры. Кроме того, правовая культура выступает как составная часть компетентности и, соответственно, профессионализма муниципального служащего.

Правовая культура муниципального служащего теснейшим образом связана с его правосознанием. Правосознание – это убеждения и взгляды о сущности права, его принципах, законности и правопорядке. Правовая культура муниципального служащего включает в себя правосознание с его ведущими принципами законности, равноправия, справедливости, уважения

¹ Семитко А.П. Персонцентристский подход к праву и правовой культуре // Вестник Гуманитарного университета. 2013. № 1. С. 88.

к правам человека, высокой требовательности к соблюдению правовых норм, подлинного уважения к правовому предписанию¹.

К муниципальным служащим предъявляются повышенные моральные требования. Так, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержит требования к служебному поведению муниципального служащего, в частности: исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан; не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей; соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций; проявлять корректность в обращении с гражданами; проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий; способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию; не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа².

Необходимо отметить, что в сфере муниципального управления широкое распространение получило такое явление как правовой нигилизм,

¹ См. об этом: Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983.

² О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

который рассматривается как следствие низкого уровня правовой культуры. В большинстве случаев вопросы противодействия правовому нигилизму рассматриваются применительно к обществу и к гражданам, которые не наделены властными полномочиями. Однако именно от государственных и муниципальных служащих во многом зависит реальное обеспечение прав граждан, состояние законности в нашей стране. Широкое распространение правового нигилизма среди муниципальных служащих находится в основе многих негативных явлений, характеризующих современные взаимоотношения граждан и публичной власти. Наибольшее распространение приобрело понимание правового нигилизма как одной из форм правосознания и социального поведения (личности, группы), характеризующейся отрицательным (скептическим) отношением к закону и ценностям права¹.

По мнению В.В. Сорокина, причинами, по которым правовой нигилизм получил широкое распространение в современном российском государстве, являются:

- 1) исторические предпосылки, появившиеся в результате длительного крепостничества, самодержавия, репрессивного законодательства; издержек судебной системы;
- 2) теория и практика понимания диктатуры пролетариата как власти, которая не ограничена и не связана законами;
- 3) правовая система, в которой преобладали методы административно-командного управления; законодательство, в большей степени лишь декларировавшее права и свободы граждан;
- 4) качественная и количественная корректировка истории на переходном этапе, противоречивость принимаемых законов, длительный период реформирования всех сфер общественной жизни, кризис законности².

Обращаясь к изучению правовой культуры муниципальных служащих,

¹ Юридический энциклопедический словарь. М., 2017. С. 199.

² Сорокин В.В. Правосознание в переходный период общественного развития // Журнал российского права. 2012. № 10. С. 66.

необходимо обратить внимание и на осуществление правотворческой деятельности в муниципальном образовании, поскольку именно муниципальное правотворчество служит для реализации задач местного самоуправления. Муниципальные правовые акты обладают собственными функциями, среди которых: функция регулирования вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления; функция реализации правовых предписаний, которые требуют принятия дополнительных правовых актов; функции конкретизации, детализации норм права; функция обновления нормативного материала; функция восполнения пробелов.

Однако в сфере муниципального правотворчества отмечается масса проблем как в части соответствия принимаемых органами местного самоуправления нормативно-правовых актов конституционным положениям о правах и свободах человека и гражданина, так и в целом относительно качественного уровня нормативного материала. По нашему мнению, одним из основополагающих факторов разработки и принятия нормативно-правовых актов, способных отражать реальные потребности населения и соответствовать общечеловеческим ценностям, выступает уровень правовой культуры в сфере правотворчества, в частности, уровень правовой культуры субъектов и участников правотворческой деятельности, которая представляет собой определенную систему ценностей, базирующихся на принципе законности и уважения прав и свобод граждан и оказывающих непосредственное влияние на качество и эффективность муниципальных нормативно-правовых актов.

О недостаточном уровне правовой культуры субъектов правотворческой деятельности свидетельствует технико-юридическое качество принимаемых органами местного самоуправления нормативно-правовых актов. Трудности в практической реализации возникают в результате отсутствия смысловой завершенности и точности в изложении нормативного материала, формулировки часто оказываются неоднозначными для толкования. Кроме того, неоднократно нарушается и такое технико-

юридическое требование, как единство терминологии, что также зачастую приводит к неточности и неоднозначности в изложении нормативного материала. Тесная связь правотворчества и правовой культуры также предполагает, что повышение уровня последней возможно за счет совершенствования самой правотворческой деятельности и средств ее организации – причем не только на уровне нормативной регламентации, но и на уровне практического осуществления.

Свидетельством развития юридической техники выступает то, насколько выполняются такие требования, как соблюдение логики изложения, согласованность терминологии, ясность, прозрачность, упорядоченность, четкость формулировок. Особое внимание необходимо уделять языку и терминологическому аппарату муниципального нормативно-правового акта, стилю изложения нормативного материала. Правовая лингвистика как специальное направление междотраслевых исследований изучает закономерности функционирования языковых единиц в текстах нормативно-правовых актов, осуществляет поиск оптимальных языковых средств, занимается разработкой методических рекомендаций по языковому оформлению текстов нормативно-правовых актов. Пренебрежительное отношение к требованиям языкового совершенства нормативно-правового акта влечет появление лишних компонентов текста, нарушение связи между понятиями, стилевое несоответствие, нарушение форм согласования, усложненность конструкций, включение в текст вариативных названий и т.д. Такая ситуация не только отрицательно сказывается на правоприменительной деятельности, но и в целом формирует негативное отношение к правовым актам со стороны населения.

Учитывая современные тенденции развития муниципального управления, следует также обратиться к вопросу соотношения прозрачности муниципального управления и уровня правовой культуры. Прозрачность муниципального управления выступает как необходимое условие существования демократического правового государства.

Обеспечение прозрачности создает предпосылки для соблюдения принципа законности, препятствует возникновению различных негативных явлений. Т.В. Захарова, рассматривая различные подходы к пониманию прозрачности власти, приходит к выводу, что прозрачность, открытость, гласность являются ее составными понятиями. Прозрачность рассматривается как доступность информации, открытость представляет собой готовность к обмену информацией со стороны субъектов публичной власти; гласность заключается в распределении информации, сотрудничестве субъектов и объектов власти¹. Являясь реальным показателем наличия правовой государственности, прозрачность муниципального управления служит одним из факторов повышения уровня правовой культуры.

Представляется, что прозрачность муниципального управления оказывает положительное влияние как на уровень правовой культуры муниципальных служащих, так и населения. От степени прозрачности публичной власти во многом зависит уровень правовой культуры как муниципальных служащих, так и населения. В свою очередь, правовая культура, представляя собой своего рода юридическое богатство, выраженное в достигнутом уровне развития регулятивных качеств права, накопленных правовых ценностей, тех особенностей права, юридической техники, которые относятся к духовной культуре, к правовому прогрессу², оказывает значительное влияние на процессы создания эффективного муниципального управления как неотъемлемого атрибута демократического государства, а также на построение правовой государственности.

Как правило, деятельность по повышению уровня правовой культуры сводится к распространению правовой информации, повышению уровня правовой грамотности муниципальных служащих. Однако знания правовых норм часто недостаточно для формирования высокого уровня правовой культуры; кроме того, правовая грамотность может использоваться для

¹ Захарова Т.В. Социокультурная сущность и значение прозрачности в развитии демократической культуры публичной власти // Вестник ТГУ. 2016. Выпуск 1. С. 69.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2008. С. 149.

достижения личных целей. Знакомство с ценностями правовой культуры также не служит залогом их реального воплощения в профессиональной деятельности муниципальных служащих – необходима выработка определенных поведенческих моделей, инкорпорирование ценностей правовой культуры в индивидуальную систему ценностей каждого муниципального служащего.

Следует отметить, что правовая культура муниципальных служащих испытывает на себе многофакторное влияние как субъективного, так и объективного характера. Поэтому по уровню правовой культуры в некоторой степени можно судить и о системе политических институтов, состоянии экономики, общем культурном уровне, развитии сферы государственного и муниципального управления. Сегодня основным вектором развития правовой культуры муниципальных служащих является построение правового государства на основе гражданского общества, в котором высшей ценностью признаются права человека, гарантированные и защищенные государством. Но, принимая во внимание степень распространенности правового нигилизма в российском государстве, следует признать, что его преодоление – процесс длительный и многоплановый. В этой связи представляется эффективным применение проектного подхода к управлению развитием правовой культуры муниципальных служащих.

Исследование способов управления развитием правовой культуры представляет собой способ достижения управленческой цели через детальную проработку проблемы (технологии), которая должна завершиться реальным практическим результатом; это совокупность приемов, операций освоения определенной области теоретического или практического знания, способ организации познания¹. Согласно другому подходу, это реализация доминирующей стратегии муниципального управления, которая является основой организации управленческих процессов, в котором все участники,

¹ Безверхнюк Т., Сивак Т. Публичная сфера как зона артикуляции и баланса интересов государства и гражданского общества // Актуальные проблемы государственного управления. 2017. Вып. 4. С. 62.

как субъекты управленческого процесса, осуществляют самостоятельный, продуктивный поиск, переработку и актуализацию информации для принятия эффективных управленческих решений.

Исследование способов управления развитием правовой культуры к муниципальному управлению, по выводам ряда ученых может быть охарактеризован принципами, среди которых основными являются: принцип субъектного взаимодействия в процессе муниципального управления; избирательности и самостоятельности; нестандартной структуры информации и поиска дополнительной информации; интегративно-предметного подхода; сочетание эвристических и репродуктивных методов и т.д.

Управление развитием правовой культурой в сфере муниципального управления, во-первых, является специфическим средством овладения новыми профессиональными знаниями и навыками в процессе практической деятельности муниципальных служащих; во-вторых, обеспечивает целостность управленческого процесса, позволяет в единстве реализовывать региональную политику, обеспечивать качество местного самоуправления и т.п.; в-третьих, в процессе такой деятельности развиваются общие и специальные способности муниципальных служащих, их профессиональная культура; абстрактно-логическое и аналитическое мышление, наглядно-образная память и т.д. В процессе развития правовой культуры изменяются наиболее значимые элементы личности – самосознание и мотивация. Кроме того, данная деятельность оказывает значительное влияние на формирование регуляторных компонентов самосознания: саморегуляции, самоанализа и самоконтроля деятельности, ответственности, прогнозирования, которые являются профессионально важными качествами муниципальных служащих. Таким образом, правовая культура может применяться для различных направлений профессиональной деятельности муниципальных служащих и выступает универсальным средством формирования профессионализма, профессиональной мобильности и компетентности.

Таким образом, можно выделить следующие стороны исследования управления развитием правовой культуры муниципальных служащих: обеспечивает эффективное решение проблем контроля сроков, затрат и эффективности; достигается повышение контроля со стороны общественности, в том числе в оценке выполненных задач.

Итак, рассмотрев сущность и характеристики правовой культуры, в том числе и правовой культуры муниципальных служащих, можно сделать следующие выводы:

1. Эффективность работы муниципального 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. Состояние правовой культуры муниципальных служащих, таким образом, оказывает существенное воздействие на эффективность и характер муниципального управления. Высокий уровень правовой культуры муниципального служащего – это необходимая предпосылка для реализации функций, предписанных государством.

2. Под правовой культурой муниципальных служащих следует понимать определенную систему ценностей, выражающуюся в характере и уровне правовых знаний, убеждений и установок, в характере профессиональной деятельности муниципальных служащих, направленной на выполнение задач и функций местного самоуправления, утверждение прав и свобод человека и гражданина. В правовом государстве, гарантирующем обеспечение прав и свобод человека и гражданина, их защиту, повышение уровня правовой культуры, формирование уважительного отношения к праву выступает одним из условий поддержания стабильного развития общества и государства.

3. Развитию положительных тенденций в сфере муниципального управления способствует развитие правовой культуры муниципальных служащих. Это дает возможность разработать оптимальный механизм

управления развитием правовой культуры муниципальных служащих на территории определенного муниципального образования. Управление развитием правовой культуры муниципальных служащих позволяет обеспечить эффективное решение существующих проблем: способствовать всемерному соблюдению прав и свобод граждан, укреплению законности в сфере муниципальному управления, противодействовать коррупционным проявлениям и правовому нигилизму муниципальных служащих.

РАЗДЕЛ II. АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ЯКОВЛЕВСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Значительное место в дискуссиях о современной парадигме профессиональной деятельности муниципальных служащих отводится проблеме профессиональной деятельности муниципальных служащих. Ученые и эксперты обращают внимание на тот факт, что профессионализация деятельности муниципальных служащих в основе имеет процессы, которые объективно развиваются. В частности, происходит изменение трудовых функций на муниципальной службе, обусловленное новыми отношениями власти и человека, государства и гражданина.

Сегодня муниципальная служба должна не только обеспечивать реализацию решений «сверху», но и быть органичной подсистемой социального организма, которая воспринимает, дифференцирует, запоминает социально значимую информацию, программирует обратную реакцию и оперативно привлекает механизмы выравнивания отношений. В связи с этим, наблюдается постоянное усложнение содержания работ, выполняемых муниципальными служащими, обоснование новых профессиональных требований. В то же время, большинство муниципальных служащих по-прежнему отдают предпочтение традиционным подходам в управлении, используя или устаревшие командно-административные методы управления, или единичные новейшие подходы функционального менеджмента.

Практику управления развитием правовой культуры муниципальных служащих мы анализировали на примере органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области. Необходимо отметить, что в Белгородской области утверждена и реализуется государственная программа Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014 – 2020 годы»¹. В государственной

¹ Государственная программа Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014 – 2020 годы» / Губернатор и Правительство Белгородской

программе Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014 – 2020 годы» отмечается, что до настоящего времени сохраняются основные проблемы формирования и развития кадрового потенциала области, однако программа не содержит упоминания о необходимости повышения уровня правовой культуры муниципальных служащих. Между тем, на наш взгляд, недостаточный уровень правовой культуры муниципальных служащих также является на сегодняшний день существенной проблемой и не самым лучшим образом влияет на качество работы органов местного самоуправления.

Муниципальная программа «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы»¹, одной из задач которой является формирование высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы Яковлевского района. Муниципальная программа включает подпрограмму «Развитие муниципальной службы муниципального района «Яковлевский район». Целью подпрограммы выступает повышение качества муниципального управления посредством формирования системы высококвалифицированного кадрового состава, нацеленного на инновационное решение задач социально-экономического развития Яковлевского района. Кроме того, ранее в Яковлевском районе была реализована долгосрочная целевая программа «Формирование и развитие системы районной кадровой политики» на 2011 – 2015 годы».

области. Белгород, 2013. URL: http://www.belregion.ru/documents/region_programms.php (дата обращения: 25.12.2018).

¹ Муниципальная программа муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы». URL: <http://yakovlibl.ru/wp-content/uploads/2015/06/Развитие-образования-Яковлевского-района-на-2015-2020-годы.pdf> (дата обращения: 25.12.2018).

Таблица 1

Сведения о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского района Белгородской области на 01.01.2018 г.

Всего муниципальных служащих (кол-во чел.)	в том числе муниципальных служащих:			
	мужчин		женщин	
	Кол-во	%	Кол-во	%
210	61	29	149	71

Таким образом, по состоянию на 1 января 2018 года численность муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области составила на 210 человек. Большую часть муниципальных служащих составляют женщины.

Таблица 2

Сведения о возрасте муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского района Белгородской области на 01.01.2018 г.

Всего (кол-во чел.)	Возраст (в процентах к общему числу муниципальных служащих)									
	до 30 лет		от 31 до 40 лет		от 41 до 50 лет		от 51 до 60 лет		от 60 лет и старше	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
210	42	20	55	26,2	56	26,7	46	21,9	11	5,2

Следует отметить, в настоящее время в возрасте до 40 лет в органах местного самоуправления Яковлевского городского округа работает 97 муниципальных служащих, что составляет 46 % от общего числа муниципальных служащих. Соответственно, кадровый состав органов местного самоуправления представляет собой оптимальное сочетание как опытных, так и молодых специалистов.

Таблица 3

Сведения о муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского района Белгородской области по стажу работы на 01.01.2018 г.

Всего (кол-во чел.)	Имеют стаж работы в органах местного самоуправления					
	до 5 лет		от 5 до 10 лет		от 10 лет	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
210	74	35,2	55	26,2	81	38,6

В органах местного самоуправления Яковлевского городского округа преобладают две категории муниципальных служащих, выделенных в зависимости от стажа работы в сфере муниципального управления: служащие, имеющие стаж менее 5 лет и служащие, имеющих стаж более 10 лет. Таким образом, не только в зависимости от возраста, но и в зависимости от стажа достигается равновесие профессионалов с большим опытом работы в органах местного самоуправления и молодых перспективных специалистов.

Таблица 4

Сведения о муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского района Белгородской области по уровню образования на 01.01.2018 г.

Всего (кол- во чел.)	Среднее профессиональное образование и высшее профессиональное образование						Ученая степень			
	СПО		ВПО		Второе высшее		Кандидат наук		Доктор наук	
	кол- во	%	кол- во	%	кол- во	%	кол- во	%	кол-во	%
210	14	6,7	196	91,3	16	7,6	1	0,48	–	–

Высшее профессиональное образование имеют 196 муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области, 16 муниципальных служащих имеют второе высшее образование, 1 – степень кандидата наук. Среднее профессиональное образование имеют 14 служащих (6,7 %). Однако, продолжает оставаться острой проблема обеспечения квалифицированными кадрами с высшим профессиональным образованием администраций сельских поселений.

Исследование состояния правовой культуры муниципальных служащих проводилось на примере администрации Яковлевского городского округа Белгородской области и администрации городского поселения «Город Строитель» Яковлевского городского округа Белгородской области. Администрация Яковлевского городского округа Белгородской области является исполнительно-распорядительным органом и возглавляется главой администрации Яковлевского городского округа.

Таблица 5

Сведения об уровне образования муниципальных служащих администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области на 01.01.2018 г., кол-во муниципальных служащих

	Высшее профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Начальное профессиональное образование	Среднее общее образование
Высшая группа должностей	23	-	-	-
Главная группа должностей	38	1	-	-
Ведущая группа должностей	36	-	-	-
Старшая группа должностей	35	5	-	-
Младшая группа должностей	4	2	-	-

Таким образом, большинство муниципальных служащих администрации района имеют высшее профессиональное образование. Среднее профессиональное образование имеет незначительная часть муниципальных служащих.

Таблица 6

Стаж муниципальной службы муниципальных служащих администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области на 01.01.2018 г., кол-во муниципальных служащих

	0-5 лет	5-10 лет	10-15 лет	Более 15 лет
Высшая группа должностей	4	5	5	11
Главная группа должностей	10	8	8	13
Ведущая группа должностей	10	9	7	10
Старшая группа должностей	16	8	5	9

	0-5 лет	5-10 лет	10-15 лет	Более 15 лет
Младшая группа должностей	5	-	1	-

Как следует из данных, приведенных в таблице 6, преобладающая часть муниципальных служащих (31,3%) имеет стаж муниципальной службы менее 5 лет. Более 15 лет на муниципальной службе находятся 29,9% муниципальных служащих. Среди муниципальных служащих, замещающих должности высшей группы, стаж муниципальной службы более 15 лет имеют 44% муниципальных служащих.

Администрация городского поселения «Город Строитель» Белгородской области является исполнительно-распорядительным органом городского поселения «Город Строитель». Администрация городского поселения осуществляет организацию решения вопросов местного значения, за исключением решения вопросов, отнесенных Уставом городского поселения «Город Строитель» Белгородской области к полномочиям городского собрания и председателя городского собрания городского поселения.

Таблица 7

Сведения об уровне образования муниципальных служащих администрации городского поселения «Город Строитель» Белгородской области на 01.01.2018 г., кол-во муниципальных служащих

	Высшее профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Начальное профессиональное образование	Среднее общее образование
Высшая группа должностей	-	-	-	-
Главная группа должностей	4	1	-	-
Ведущая группа должностей	4	-	-	-
Старшая группа должностей	1	-	-	-
Младшая группа должностей	-	-	-	-

Таким образом, большинство (90 %) муниципальных служащих администрации городского поселения «Город Строитель» Белгородской области имеют высшее профессиональное образование. Анализ качественного состава муниципальных служащих администрации городского поселения «Город Строитель» Белгородской области показал, что 30 % от общего числа муниципальных служащих имеет стаж муниципальной службы менее 5 лет, 30 % от общего числа муниципальных служащих имеет стаж муниципальной службы от 5 до 10 лет. Более 15 лет на муниципальной службе находятся также 30 % муниципальных служащих. Среди муниципальных служащих, замещающих должности главной группы, стаж муниципальной службы более 15 лет имеют 10 % муниципальных служащих.

С целью диагностики развития правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа Белгородской области было проведено исследование методом анкетного опроса – «Правокультурные ориентации муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области». В исследовании приняли участие 25 муниципальных служащих (18 муниципальных служащих администрации Яковлевского городского округа Белгородской области и 7 муниципальных служащих городского поселения «Город Строитель» Белгородской области). Как известно, опросы являются незаменимым приемом получения информации о субъективном мире людей, мотивах их деятельности, мнениях и склонностях¹. Именно поэтому для получения информации о правокультурных ценностях муниципальных служащих был использован метод анкетного опроса (программа социологического исследования представлена в приложении 1).

Главной целью опроса являлась выявление правокультурных ориентаций муниципальных служащих, их отношения к праву и законодательству, уровень правовой грамотности, а также отношение к

¹ См., например: Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. Самара, 1995.

коррупции. Исследование направлено на определение проблем, препятствующих формированию высокого уровня правовой культуры муниципальных служащих.

На вопрос «Назовите основные причины поступления на муниципальную службу?», только 24 % опрошенных среди определяющих мотивов поступления на муниципальную службу назвали возможность участия в обеспечении и защите прав и законных интересов граждан.

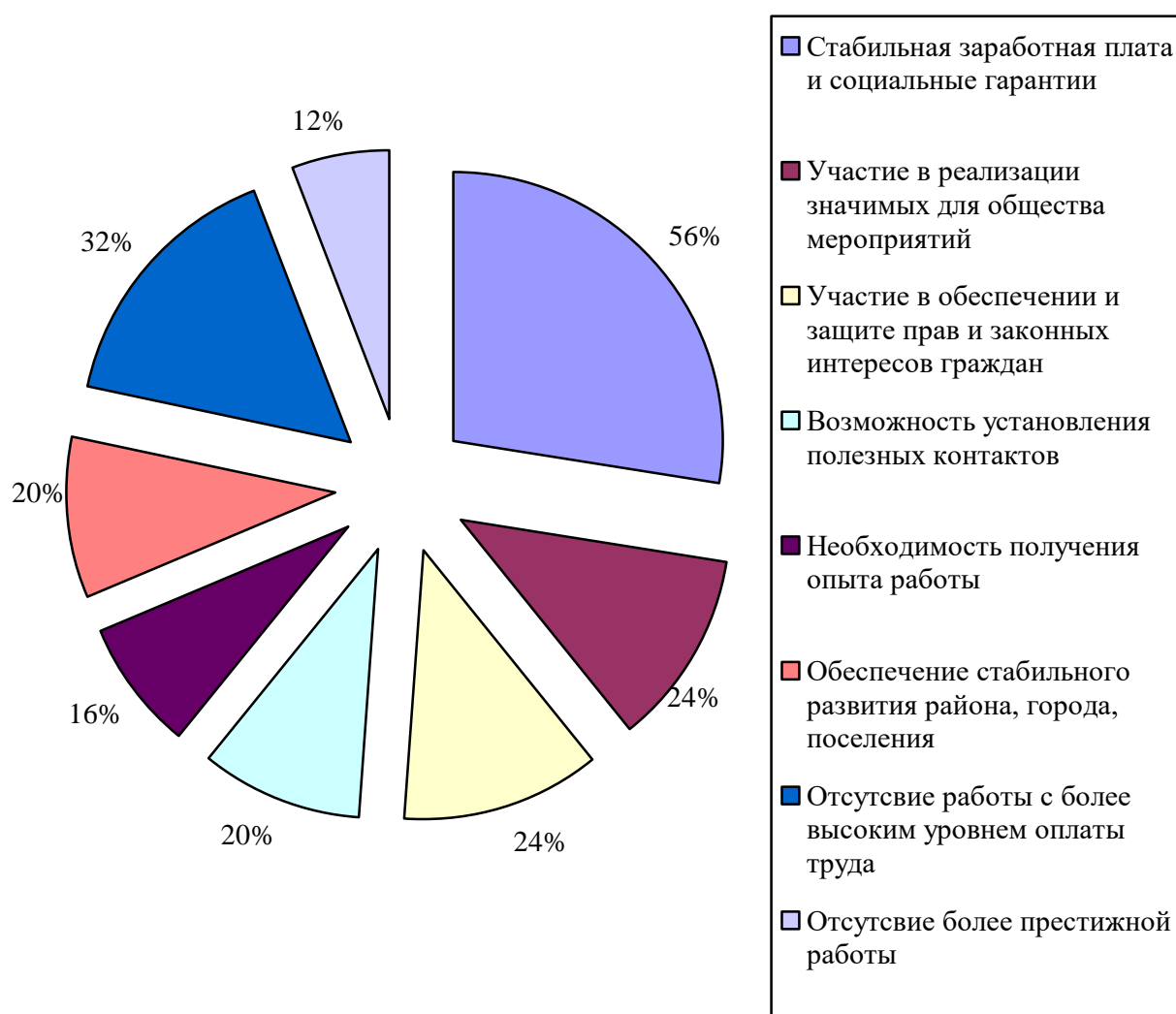


Рис. 1. Основные причины поступления на муниципальную службу

Значительная часть муниципальных служащих основным мотивом поступления на муниципальную службу называет стабильную заработную

плату и социальные гарантии. Второй наиболее распространенной причиной является отсутствие работы с более высоким уровнем оплаты труда. Таким образом, большинство муниципальных служащих при поступлении на муниципальную службу имеют материальные стимулы.

Свои знания о законодательстве в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина как отличные оценивают только 12 % муниципальных служащих; 36 % служащих считают, что они очень хорошо знают законодательство в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, 28% – хорошо, 24% оценивают свои знания как достаточные. На вопрос «Следите ли Вы за изменениями и дополнениями законодательства в сфере своей профессиональной деятельности?» положительно ответили 68% респондентов, 24% предпочитают получать необходимую информацию от руководителя. Только 8% муниципальных служащих не следят за происходящими изменениями и дополнениями законодательства.

Большая часть муниципальных служащих постоянно использует справочно-правовые системы (52%); 44% муниципальных служащих используют справочно-правовые системы нерегулярно и 4% не пользуются в своей профессиональной деятельности справочно-правовыми системами. На вопрос «Испытываете ли Вы недостаток правовых знаний в процессе осуществления профессиональной деятельности?» вариант «да, постоянно» выбрали 8% опрошенных, 72% муниципальных служащих иногда сталкиваются с отсутствием соответствующих знаний; никогда не испытывают недостатка в правовых знаниях 20% муниципальных служащих.

Всегда действуют в строгом соответствии с правовыми предписаниями 60% муниципальных служащих; 20% придерживаются мнения, что в некоторых ситуациях целесообразно проигнорировать требования нормативно-правовых актов; 20% ориентируются на мнение руководителя. На вопрос «За период прохождения муниципальной службы применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?» утвердительно ответили 20% опрошенных. К административной ответственности в связи с исполнением

служебных обязанностей привлекались 25% муниципальных служащих. При ответе на вопрос «На ваш взгляд, насколько целесообразно руководствоваться четкими процедурами и правилами выполнения всех видов работ?» вариант «вполне целесообразно» выбрали 48% муниципальных служащих; сомневаются в целесообразности руководства четкими процедурами и правилами выполнения 24%; 28% муниципальных служащих затруднились ответить на данный вопрос.

С требованиями Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» знакомы 68% опрошенных, частично знакомы 32% муниципальных служащих. Между тем, только в 2017 году прокуратурой Яковлевского района Белгородской области обнаружено более 50 обращений граждан, по которым были нарушены сроки предоставления письменного ответа заявителю.

Одним из показателей уровня правовой культуры муниципальных служащих выступает их отношение к коррупции. По мнению В.М. Баранова, правосознание субъектов-носителей властных полномочий имеет различную «глубину поражения» и может объективироваться в различных формах коррупции. Так, к первой форме коррупции относятся бюрократизм, лоббизм, протекционализм, кумовство и т.д; ко второй – взяточничество, являющееся ядром коррупции. И, наконец, к третьей форме коррупции ученый относит такое положение, когда должностное лицо состоит на службе у преступного формирования¹. Основной причиной коррупции большинство опрошенных муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области считает получение взаимной выгоды взяточполучателем и взятодателем (52%).

¹ Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород, 2012. С. 98.



Рис. 2. Основные причины коррупции в сфере муниципального управления

При ответе на вопрос «Знакомы ли Вы с положениями действующего антикоррупционного законодательства, отслеживаете ли вносимые изменения и дополнения?» 28% опрошенных выбрали вариант ответа «Да, знаком. Отслеживаю информацию обо всех изменениях и дополнениях». Большая часть муниципальных служащих знакома с антикоррупционным законодательством частично (68%); 4% муниципальных служащих не знакомы с антикоррупционным законодательством. Допускают решение некоторых вопросов в сфере муниципального управления «неофициальными» путями 4% муниципальных служащих; 32% допускают в некоторых ситуациях; 64% опрошенных не допускают решение вопросов «неофициальными» путями.

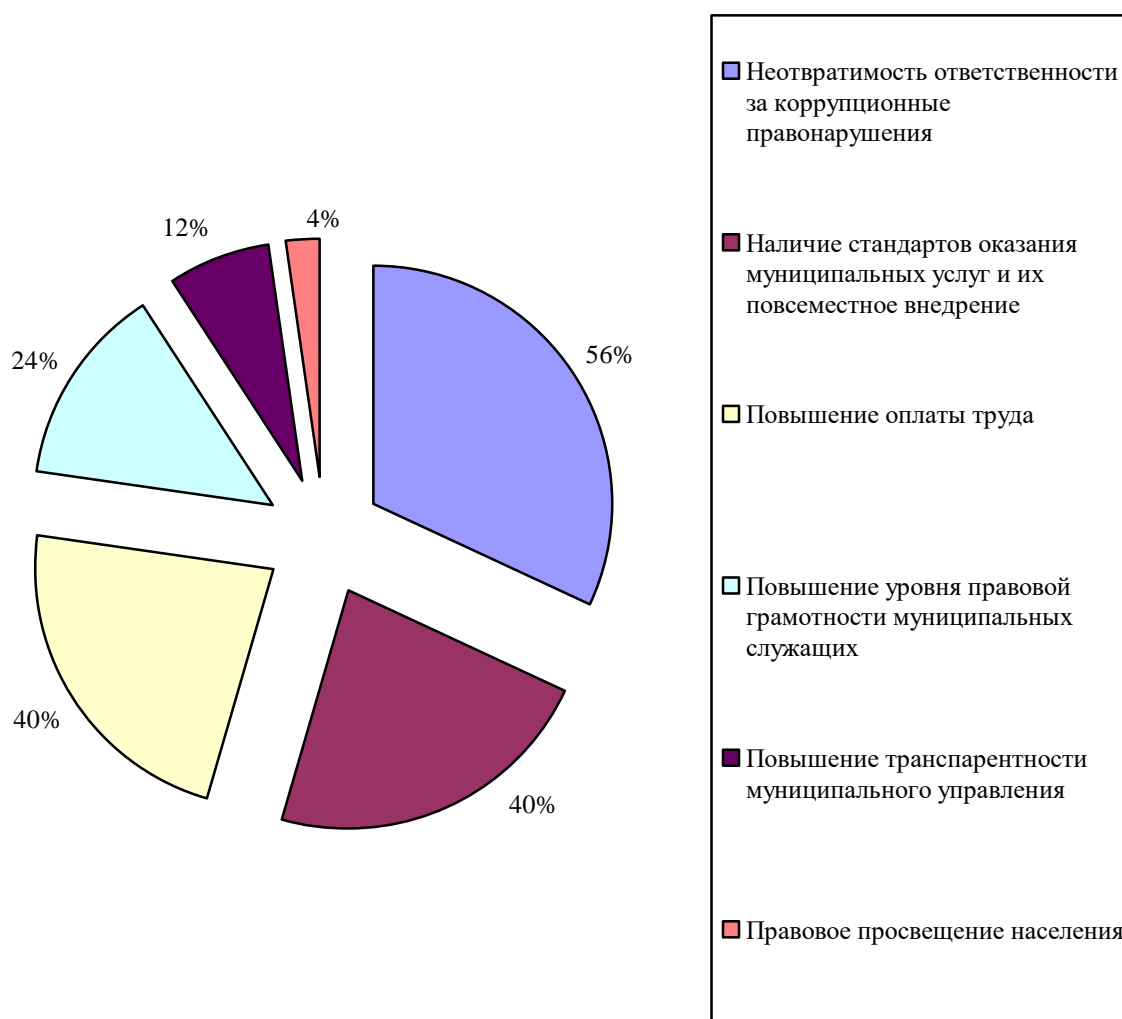


Рис. 3. Пути снижения коррупции в сфере муниципального управления

По мнению большинства муниципальных служащих (56%) снижению уровня коррупции будет способствовать неотвратимость ответственности за коррупционные правонарушения. С повышением уровня правовой грамотности снижение масштабов распространения коррупции связывают всего 24% муниципальных служащих. Меньше всего надежд (4%) опрошенные возлагают на правовое просвещение населения.

На вопрос «Как Вы считаете, является ли необходимым систематическое правовое обучение муниципальных служащих?» большинство (60%) дали положительный ответ. Затруднились ответить на данный вопрос 32% муниципальных служащих; 8% считает, что систематическое правовое обучение не требуется. Таким образом, по мнению самих муниципальных служащих, существует потребность в повышении

уровня их правовой грамотности и развитии правовой культуры.

С целью выявления мнения населения о состоянии правовой культуры муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области было проведено исследование методом анкетного опроса. В исследовании приняли участие 50 жителей Яковлевского городского округа, из которых 25 респондентов проживают в городских поселениях, 25 респондентов проживают в сельских поселениях.

На вопрос анкеты «Сталкивались ли Вы с нарушением Ваших прав и законных интересов муниципальными служащими органов местного самоуправления?» утвердительно ответили 30% опрошенных, 56% не сталкивались с фактами нарушения их прав и законных интересов, 14% затрудняются ответить на данный вопрос. Распределение ответов респондентов в зависимости от места проживания представлено в таблице 8.

Таблица 8

Нарушение прав и законных интересов граждан муниципальными служащими органов местного самоуправления, %

Варианты ответа	Городские поселения	Сельские поселения
Да	66,7	33,3
Нет	42,9	57,1
Затрудняюсь ответить	28,6	71,4

Как следует из данных, представленных в таблице 8, значительная часть респондентов, столкнувшихся с нарушением прав и законных интересов, проживает в городских поселениях. Большинство опрошенных, у которых данный вопрос вызвал затруднения, являются жителями сельских поселений.

При ответе на вопрос «Сталкивались ли с нарушением прав и законных интересов муниципальными служащими органов местного самоуправления члены Вашей семьи?» вариант «Да» выбрали 24 %, отрицательно на данный вопрос ответили 42% опрошенных. Затруднились в выборе варианта ответа 34% респондентов.

Оценивая знание муниципальными служащими законодательства и иных нормативно-правовых актов на предмет их полноты для принятия законных и обоснованных решений, 56% опрошенных считают, что знаний муниципальных служащих достаточно для принятия законных и обоснованных решений, 32% выразили мнение, что правовая грамотность муниципальных служащих находится на недостаточном уровне. Затруднения при ответе на данный вопрос испытали 12% респондентов.

На вопрос «Приходилось ли Вам обжаловать незаконные действия (бездействия), правовые акты органов местного самоуправления?» утвердительный ответ дали 24% опрошенных, отрицательно ответили 76%. Распределение ответов респондентов в зависимости от места проживания представлено в таблице 9.

Таблица 9

Обжалование населением незаконных действий (бездействий), правовых актов органов местного самоуправления, %

Варианты ответа	Городские поселения	Сельские поселения
Да	75	25
Нет	42,1	57,9

Таким образом, значительная часть опрошенных, обжаловавших незаконные действия (бездействия), правовые акты органов местного самоуправления, проживает в городских поселениях. Население, проживающее в сельских поселениях, менее активно в защите своих прав и законных интересов, хотя также сталкивается с их нарушением со стороны органов местного самоуправления.

Следующий вопрос анкеты был посвящен соблюдению муниципальными служащими положений Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Следует отметить, что в 2018 году произошел рост числа обращений граждан. В частности, в администрацию муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области в 2018 году поступило 769 письменных обращений граждан (в 2017 – 621 обращение). Как уже было

отмечено выше, сроки предоставления ответов на письменные обращения граждан не всегда соблюдаются. На вопрос «Сталкивались ли Вы с нарушениями положений Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» муниципальными служащими органов местного самоуправления Яковлевского района?» утвердительно ответили 22% опрошенных. Не приходилось сталкиваться с нарушением положений указанного Федерального закона 40% респондентов; 38% опрошенных не приходилось обращаться в органы местного самоуправления. Распределение ответов в зависимости от места проживания представлено в таблице 10.

Таблица 10

Нарушение муниципальными служащими положений Федерального закона № 59-ФЗ от 02 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», %

Варианты ответа	Городские поселения	Сельские поселения
Да	54,5	45,5
Нет	55	45
Не обращался в органы местного самоуправления	42,1	57,9

Как следует из данных, приведенных в таблице 10, жители как городских, так и сельских поселений сталкиваются с нарушением положений указанного законодательного акта. Большую активность по подготовке обращений в органы местного самоуправления проявляют жители городских поселений.

На вопрос анкеты «На Ваш взгляд, существующий уровень открытости органов местного самоуправления способствует выработке и принятию законных и обоснованных решений?», положительный ответ дали 34% опрошенных. Недостаточным уровень открытости органов местного самоуправления считают 58% респондентов, 8% опрошенных затруднились в оценке уровня открытости органов местного самоуправления.

Лично с проявлениями коррупции в органах местного самоуправления

сталкивались 24% респондентов. Распределение ответов в зависимости от места проживания представлены в таблице 11.

Таблица 11

Результаты ответа на вопрос «Приходилось ли Вам лично сталкиваться с проявлениями коррупции в органах местного самоуправления?», %

Варианты ответа	Городские поселения	Сельские поселения
Да	66,7	33,3
Нет	44,7	55,3

Таким образом, большая часть граждан, лично столкнувшихся с коррупцией в органах местного самоуправления, проживает в городских поселениях. Однако, следует отметить, что доля сельского населения также весьма велика.

На вопрос «Приходилось ли сталкиваться с проявлениями коррупции в органах местного самоуправления членам Вашей семьи?» утвердительно ответили 28% опрошенных. Соответственно, больше четверти членов семей респондентов сталкивались с коррупцией в органах местного самоуправления.

Следует отметить, что борьбе с коррупцией уделяется внимание как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Между тем, эффективными принимаемые меры считают только 22% опрошенных. Недостаточными для эффективного противодействия коррупции в сфере муниципального управления принимаемые меры считают 49% респондентов, а 29% респондентов ничего не знают о борьбе с коррупцией в органах местного самоуправления Яковлевского городского округа.

В завершение анкетного опроса респондентам предлагалось оценить уровень правовой компетентности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области. Полученные результаты представлены на рисунке 4.

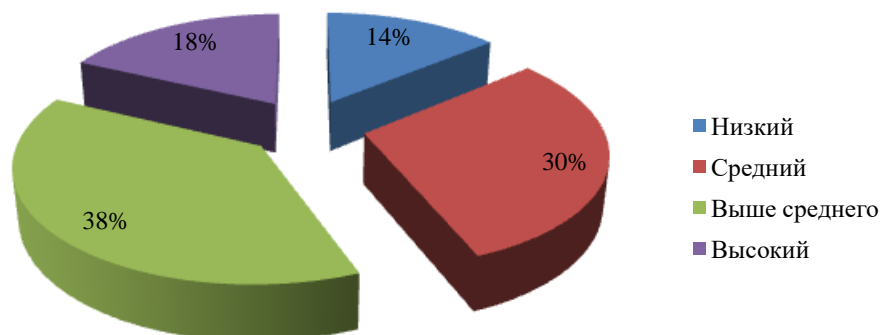


Рис. 4. Уровень правовой компетентности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области по мнению населения

Таким образом, несмотря на достаточно высокую оценку уровня правовой компетентности муниципальных служащих большинством опрошенных (варианты «выше среднего» и «высокий» выбрали 68% опрошенных), весьма значительная часть респондентов считает, что уровень правовой компетентности муниципальных служащих нуждается в повышении. Соответственно, как следует из результатов проведенного исследования, по мнению населения Яковлевского городского округа Белгородской области, необходимо обратить внимание на работу по повышению уровня правовой культуры муниципальных служащих.

Представляется, что формирование правовой культуры муниципальных служащих, адекватной современным тенденциям развития общества и государства, возможно исключительно на основе сочетания разнонаправленных мер, в том числе и учета ценностного аспекта данной проблемы. На наш взгляд, именно формирование системы правокультурных ценностей в сознании каждого муниципального служащего, как и вообще любого гражданина, должно стать одним из ведущих направлений работы по повышению качества и эффективности муниципального управления. Нельзя не согласиться с мнением, что основополагающей задачей правовой

политики современного государства должно выступать «упрочение права, ценностно-ориентированного на личность»¹. Вместе с тем, важно сформировать личность, которая будет ценностно-ориентирована на право, иметь уважение к закону и к интересам общества². В современных условиях необходим поиск новых подходов к управлению развитием правовой культуры муниципальных служащих. Внедрение технологий проектного управления в деятельность по повышению уровня правовой культуры муниципальных служащих будет способствовать повышению правовой грамотности муниципальных служащих и укреплению законности и правопорядка в сфере муниципального управления.

На основании анализа состояния правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа Белгородской области можно сформулировать следующие выводы:

1. Развитию кадрового потенциала органов местного самоуправления Яковлевского района Белгородской области уделяется значительное внимание. В районе реализована долгосрочная целевая программа «Формирование и развитие системы районной кадровой политики» на 2011-2015 годы»; в настоящее время реализуется муниципальная программа «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы» (подпрограмма 5 «Развитие муниципальной службы муниципального района «Яковлевский район»). Активное внедрение современных кадровых технологий способствует повышению уровня профессиональной компетентности муниципальных служащих.

2. Среди направлений развития муниципальной службы Яковлевского городского округа не предусматривается формирование и развитие правовой культуры муниципальных служащих (отсутствует проект по повышению уровня правовой культуры муниципальных служащих, отсутствуют

¹ Рыбаков О.Ю. Тенденции развития российской правовой политики // Правоведение. 2014. № 3. С. 163.

² Головченко Г.А. Стратегия формирования правовой культуры личности в современной России: понятие, цели, направления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2016. С. 118.

соответствующие мероприятия в муниципальной программе). Проведенное исследование свидетельствует о слабой ориентированности профессиональной деятельности муниципальных служащих на обеспечение и защиту прав и свобод граждан. В то же время, большая часть опрошенных муниципальных служащих признает потребность в повышении уровня правовой грамотности и правовой культуры, поддерживая систематическое правовое обучение муниципальных служащих.

3. Анкетный опрос населения Яковлевского городского округа показал, что большая часть жителей положительно оценивает состояние правовой компетентности муниципальных служащих. Вместе с тем, треть опрошенных сталкивались с нарушением своих прав и законных интересов муниципальными служащими, около четверти респондентов – с проявлениями коррупции, 22% опрошенных сталкивались с нарушениями порядка рассмотрения обращения граждан. Соответственно, результаты анкетного опроса населения также свидетельствуют о необходимости поиска эффективных способов повышения уровня правовой культуры муниципальных служащих.

РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В предыдущем разделе был проведен анализ деятельности органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области, направленной на профессиональное развитие муниципальных служащих, а также приведены результаты социологического исследования состояния правовой культуры муниципальных служащих, в ходе которого обнаружен ряд проблем.

Во-первых, по-прежнему ключевой проблемой является отсутствие стратегии по формированию профессионального и эффективного кадрового корпуса органов местного самоуправления, способного в полной мере обеспечивать всемерную реализацию прав и свобод граждан. Такая ситуация в значительной степени затрудняет реализацию задач местного самоуправления.

Во-вторых, недостаточный уровень правовой культуры муниципальных служащих препятствует реализации основных принципов правового государства и конституционных положений в деятельности органов местного самоуправления, делает возможным нарушения действующего законодательства.

Современные общественно-политические процессы, свидетельствуют о необходимости обновления системы муниципального управления и формирования действенного аппарата муниципальных служащих. Реальное внедрение демократической модели муниципального управления является одной из приоритетных задач сегодняшнего дня, требует, прежде всего, изменения общественных ценностей и сознательной переориентации действий управленцев на удовлетворение потребностей и интересов граждан. Этого невозможно достичь без формирования соответствующей правовой культуры муниципальных служащих, утверждения в управленческой деятельности лучших образцов и достижений правовой культуры,

касающихся характера организации муниципального управления и соответствия управленческой деятельности требованиям общества.

Высокий уровень правовой культуры выступает одной из движущих сил устойчивого развития Российской Федерации. Однако, развитие муниципального управления сегодня нередко сочетается с такими явлениями, как бюрократизм, коррупция, недоверие граждан к органам муниципального управления. Кроме того, анализ отечественных исследований в сфере муниципального управления свидетельствует о том, что правовая культура остается второстепенным фактором эффективности управленческой деятельности.

Между тем, качество муниципального управления нельзя признать полностью соответствующим стандартам правового государства. Многие негативные тенденции в рассматриваемой сфере обусловлены отсутствием уважения к закону, непризнанием верховенства права, недостаточной степенью усвоения правовых ценностей и нравственных установок, т.е. низким уровнем правовой культуры. Эффективность работы муниципального 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.

Правовая культура, характеризующая отношение муниципальных служащих к закону, к правам граждан, является важным показателем качества взаимоотношений власти и личности. В нашей стране, и это очевидно, уровень правовой культуры пока еще не соответствует требованиям, выдвигаемым динамичными процессами экономических и политических реформ. Между тем формирование высокого уровня правовой культуры должно стать частью работ по реформированию всей системы управления, и поиск способов преодоления негативных тенденций в правокультурном компоненте деятельности муниципальных служащих необходим.

Важным моментом является тот факт, что в деятельности по развитию правовой культуры муниципальных служащих внимание следует уделять не только повышению уровня правовой грамотности, но и инкорпорированию правокультурных ценностей в индивидуальную систему ценностей каждого муниципального служащего. Вопрос правокультурных ценностей приобретает особую остроту в условиях формирующейся правовой государственности.

Неопределенность ценностей, как личностных, так и общественных, является характерной чертой современности. Происходящие трансформации нередко приводят к борьбе правокультурных ценностей, препятствуя стабильному функционированию государства и развитию гражданского общества. При этом консенсус в обществе предполагает существование общих ценностей, разделяемых представителями различных социальных групп и объективированных культурой. Особого внимания в этой связи требует определение сущности правокультурных ценностей, которые могут претендовать на роль ценностей общих, универсальных. Это необходимо в силу следующих особенностей: во-первых, природа права предполагает, что оно является универсальным регулятором, охватывает множество различных социальных отношений; во-вторых, право имеет тесную связь с моралью, и, прежде всего, частичное совпадение систем оценок, принципов и идеалов; в-третьих, право обладает высокой степенью объективности и беспристрастности, а также общеобязательным характером, основанным, в том числе, на общественном авторитете и легитимации.

Что представляют собой правокультурные ценности? Если это ценности, закрепленные в праве, то они уязвимы, как уязвимы отдельные правовые положения, поскольку выражают и отображают особенности конкретной правовой системы и подвластны изменениям общественно-политической ситуации в государстве. Но если это ценности, выражающие сущность права, несущие в себе отражение справедливости и свободы, то они могут быть основой правовой культуры и правовой системы. И в этом

смысле правокультурные ценности занимают свою нишу среди общественных ценностей, органично вплетаясь, при этом, в систему ценностей каждого индивида.

В современных условиях необходимо утверждение правокультурных ценностей в сознании каждого муниципального служащего, поскольку именно на индивидуальном уровне формируется уважение к праву и закону, готовность их отстаивать и защищать. Поэтому воспитание ценностного отношения к праву правовой культуре приобретает важнейшее значение для предотвращения и преодоления деформаций правосознания. В наиболее общем виде, под ценностями понимают определенные духовные и материальные объекты, обладающие положительной или отрицательной значимостью. Следует отметить, что в вопросе правокультурных ценностей такое определение стоит сузить до объектов, обладающих положительной значимостью. Так, явления и феномены с отрицательными характеристиками в правовом поле приобретают статус антиценностей (например, преступность) или ценностных деформаций (например, правовой нигилизм).

В свою очередь, правокультурные ценности настолько разнообразны, что весьма затруднительно дать такое их определение, которое учитывало природу и особенности последних и при этом не было бы неоправданно широким и размытым. Так, возглавляют перечень правокультурных ценностей права и свободы человека, как ценности наиболее универсальные и значимые. Из всех правокультурных (и правовых) ценностей духовного характера, осознанных человечеством как действительно общие, именно права человека являются одновременно и ценностью, и средством утверждения таких ценностей как свобода, справедливость, равенство, человеческое достоинство. Права человека непосредственно выражают сближение морали и права, поскольку опираются и на ценностные, этические установки, и на юридические положения и нормы. Следует отметить, что пересечение правового и нравственного сознания осуществляется, в частности, в понимании прав, поэтому последние приобретают двойственный

характер, принадлежат одновременно к урегулированным правом и признанным моралью явлениям.

Актуальность разработки практических рекомендаций, направленных на развитие и повышение уровня правовой культуры муниципальных служащих, обусловлена и тем фактом, что в реализуемых программах, посвященных развитию кадрового потенциала муниципальной службы (государственная программа Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014-2020 годы», целью которой выступает развитие кадрового потенциала региона, в том числе и формирование высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы области; подпрограмма «Кадровая политика в органах местного самоуправления» муниципальной программы «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы») среди мероприятий нет ни одного, направленного непосредственно на развитие правовой культуры муниципальных служащих.

Успешная реализация «Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» возможна только при наличии корпуса государственных и муниципальных служащих, способного эффективно осуществлять поставленные цели и задачи. Развитие кадрового потенциала муниципальных образований, в том числе и развитие правовой культуры муниципальных служащих, необходимо для надлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, законами Белгородской области и муниципальными нормативно-правовыми актами.

Развитие правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа предполагает реализацию следующих мероприятий:

1) Разработка и внедрение механизма распространения актуальной правовой информации:

– ежемесячное проведение собраний по информированию

муниципальных служащих о принятии нормативных правовых актов, о произошедших изменениях законодательства, а также об актуальных вопросах судебной практики;

– подготовка еженедельных обзоров изменений законодательства и их рассылка муниципальным служащим органа местного самоуправления.

Мероприятие «Ежемесячное проведение лекций по информированию муниципальных служащих о принятии нормативных правовых актов, о произошедших изменениях законодательства, а также об актуальных вопросах правоприменительной практики» направлено на развитие правовой грамотности муниципальных служащих. Проведение квалифицированными юристами (сотрудниками юридических служб органов местного самоуправления) лекций позволяет получать актуальную и достоверную информацию о состоянии законодательства, разъяснения по вопросам правоприменительной практики.

Мероприятие «Подготовка еженедельных обзоров изменений законодательства и их рассылка муниципальным служащим органа местного самоуправления» направлено на оперативное получение муниципальными служащими информации об актуальном состоянии законодательства. В условиях нестабильности законодательства муниципальные служащие должны своевременно узнавать о внесенных изменениях и дополнениях в нормативно-правовые акты различных уровней.

2) Развитие представлений о возможностях права как социального регулятора, его значении профессиональной деятельности муниципальных служащих:

- проведение тренингов «Формирование правосознания»
- проведение тренингов по правам человека.

Мероприятие «Проведение тренингов «Формирование правосознания» направлено на расширение правовых представлений муниципальных служащих, развитие способностей анализа и оценки различных правовых ситуаций, формирование позитивных правовых установок. Правосознание

выступает одним из критериев правовой культуры. Термин «правосознание» свидетельствует о безусловной связи права и сознанием, т.е. правосознание – это право в том виде, в каком оно присутствует в сознании человека, это специфическая форма общественного сознания. Исследователи, придерживающиеся такого подхода к раскрытию содержания правовой культуры, отмечают, что правовая культура не может существовать отдельно от правосознания личности.

Мероприятие «Проведение тренингов по правам человека» направлено не только на получение знаний, но и трансформацию отношения муниципальных служащих к правам и свободам человека и гражданина, осознание их важности, необходимости защиты и соблюдения. Использование разнообразных упражнений и требований позволяет вовлекать участников в процесс анализа. Муниципальные служащие учатся действовать в сложных ситуациях до их наступления, а обсуждение с другими участниками позволяет найти оптимальное решение.

Следует особо подчеркнуть значимость данного мероприятия для формирования правовой культуры муниципальных служащих. Мировой опыт свидетельствует, что единственным способом существования цивилизованного государства является признание прав и свобод человека и гражданина. Только в правовом государстве возможно обеспечение надлежащего уровня качества жизни населения, нормальное функционирование всех общественных институтов, гармоничное развитие личности.

Российская Федерация, ввиду исторических и других причин, делает только первые шаги на пути к реальному обеспечению прав и свобод человека, поэтому ведущей целью и государственного, и муниципального управления должно являться именно обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание условий для их реализации. Любое решение, принимаемый нормативно-правовой акт должны оцениваться с позиции его соответствия ст. 2 Конституции Российской Федерации.

3) Обеспечение транспарентности муниципальной службы:

– создание сервиса взаимодействия представителей органа местного самоуправления и населения;

– актуализация раздела «Муниципальная служба» на официальных сайтах органов местного самоуправления и его систематическое обновление.

Мероприятие «Создание сервиса взаимодействия представителей органа местного самоуправления и населения» направлено на повышение эффективности взаимодействия граждан и муниципальных служащих посредством использованием информационно-коммуникационных технологий. До настоящего времени процесс участия граждан в решении вопросов местного самоуправления нельзя назвать сложившимся: для большинства населения демократия заключается только в возможности участия в выборах, а не в реальной способности влиять на принятие решений. Гражданственность как нравственное качество личности, которое определяет сознательное и активное исполнение гражданских обязанностей и долга перед государством и обществом, разумное использование своих гражданских прав и точное соблюдение и уважение законов страны¹, у российского населения только начинает складываться.

Обеспечение транспарентности создает предпосылки для соблюдения принципа законности, препятствует возникновению различных негативных явлений. Являясь реальным показателем наличия правовой государственности, транспарентность муниципального управления служит одним из факторов формирования правовой культуры муниципальных служащих. С одной стороны, высокая степень информированности населения о деятельности органов местного самоуправления создает условия для осуществления общественного контроля, для участия граждан в принятии решений. В результате, деятельность муниципальных служащих становится подконтрольна населению, создаются условия, в которых риск нарушения прав и свобод граждан со стороны власти минимален. С другой стороны,

¹ Коджаспирова Г.М., Коджаспиров А.Ю. Педагогический словарь. М., 2015. С. 31.

повышение гражданской активности населения способствует развитию гражданского общества и реальному соблюдению прав и свобод граждан. Уважение к праву и закону, стремление осуществлять свою деятельность строго в правовых границах формирует и у населения высокий уровень правовой культуры.

Одним из ключевых направлений в данном случае должна стать экспертиза проектов муниципальных правовых актов, конкретные нормы которых могут оставить возможности для реализации правовых практик. Кроме того, необходима экспертиза уже действующих регламентов и нормативно-правовых актов местного уровня с целью выявления обозначенных противоречий. Можно выделить следующие процедуры реализации данного процесса:

- создание экспертной группы, включающей представителей как официальных органов власти, так и общественного сектора;

- разработка критериев оценки нормативно-правовых актов. Данные критерии должны включать, во-первых, показатели, характеризующие исполнимость формальных норм и сложности, связанные с их применением, которые могут способствовать возникновению исполнимой и, например, менее ресурсоемкой неформальной практики, предполагающей получение аналогичного результата. Во-вторых, показатели, определяющие наличие правовых коллизий и возможностей для неверного толкования правовых норм или их отсутствие, приводящие к возникновению неформальных практик и их использования в рамках правового поля, однако без специальной регламентации;

- определение необходимости внесения изменений ввиду того, что в случае, если потенциально возникающая конструктивная неформальная практика при своей регламентации или доработке нормативно-правового акта будет являться неэффективной, то видится необходимым ее сохранение в существующем виде;

– при необходимости внесение изменений в существующий нормативно-правовой акт или переработка проекта нового.

Крайне важным в процессе минимизации негативных неформальных практик является не только поддержка и развитие открытости и публичности деятельности органов муниципального управления, но и действия, направленные на привлечение населения и гражданского общества к выявлению фактов применения таких неформальных практик в их деятельности. В данном случае на первый план выходит создание системы двухсторонней коммуникации между органами власти и населением, а также с общественным и, где это возможно, с научно-экспертным сектором. Первый из них будет способствовать эффективной организации функции общественного контроля, а второй позволит обеспечить процесс ликвидации деструктивных неформальных практик необходимыми научными исследованиями и разработками.

Мероприятие «Актуализация раздела «Муниципальная служба» на официальных сайтах органов местного самоуправления и его систематическое обновление» направлено на обеспечение доступности актуальной информации о нормативно правовых основах муниципальной службы, о конкурсах на замещение вакантных должностей, о конкурсах на включение в кадровый резерв, о кадровом составе органов местного самоуправления.

Следует отметить, что проблема развития и использования информационных технологий в муниципальном управлении в современных условиях приобретает важнейшее значение. Необходимо подчеркнуть, что в Российской Федерации информатизация, в том числе и в правовой сфере, поднята до уровня государственной политики. Государственная политика информатизации правовой сферы России – это целенаправленный комплекс проводимых государством (при участии негосударственных структур) мер по внедрению в деятельность органов власти и управления, всех юридических органов и отдельных должностных лиц новейших информационных

технологий, компьютерных систем и сетей, по созданию автоматизированных рабочих мест, экспертных и консультативных систем¹. Информационные технологии обеспечивают доступ к информации, знаниям и сами являются их мощным источником, определяют уровень и темпы развития цивилизации, расширяют права граждан на доступ к информации местного и глобального характера, увеличивают возможность граждан производить свою собственную информацию, получать информацию о деятельности органов власти и жизнедеятельности всего общества.

4) Внедрение системы постепенного продвижения по службе - создание условий для должностного роста.

Система постепенного продвижения по службе способствует нахождению на ведущих, главных и высших должностях муниципальной службы лиц, действительно способных выполнять свои обязанности на протяжении длительного времени, а не случайно оказавшихся на муниципальной службе или поступивших на нее с целью получения личной выгоды. В современных условиях существуют следующие основные проблемы построения карьеры на муниципальной службе:

1. Достаточно большая, но несовершенная нормативно-правовая база в части регулирования вопросов подготовки и развития муниципальных служащих. Недостаточность правовых норм, регламентирующих механизмы управления карьерой, не позволяет служащему оценивать перспективы карьерного роста в том или ином органе.

2. В органах местного самоуправления отсутствует единая, структурированная модель кадровой политики. Поскольку на сегодняшний день отмечается недостаточный уровень профессионализма сотрудников кадровых служб органов местного самоуправления, отсутствуют четкие критерии оценки результатов их деятельности, не разработаны реально действующие программы развития кадров, нередки случаи поступления и

¹ См., например: Карташов Н.Н. Технологии нормотворчества: на примере МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2004.

продвижения по службе лиц, не обладающих достаточными знаниями и навыками для эффективного осуществления своих должностных обязанностей.

3. Административный ресурс. Связи и рекомендации, позволяющие продвигаться по службе некоторым лицам, делают невозможным построение карьеры муниципальных служащих, действительно обладающих необходимой квалификацией и опытом и претендующих на более высокую должность.

4. Отсутствие контроля за эффективным использованием потенциала муниципальных служащих со стороны руководства и кадровых служб органа. Муниципальные служащие, служебная деятельность которых не получает должной оценки, нередко принимают решение об уходе с муниципальной службы.

5. Недостаточное развитие системы наставничества и карьерного консультирования. В бизнес-структурах такие институты получили широкое распространение, однако на муниципальной службе их возможности пока используются не в полной мере. Тем не менее, наставничество и карьерное консультирование могли бы создать для недавно поступивших на муниципальную службу служащих предпосылки для дальнейшего карьерного роста¹.

Существующая на сегодняшний день в Российской Федерации модель продвижения по службе не в полной мере способствует повышению профессионализма среди муниципальных служащих. Статья 11 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закрепляет право муниципального служащего на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности

¹ См., например: Климова А.В., Терехова Т.М. Карьера государственного служащего: проблемы управления и построения // Вопросы управления. 2013. № 1. С. 55-63.

муниципальной службы¹. Однако это норма не означает автоматического продвижения по службе, российским законодательством оно не гарантируется. Устанавливается, что муниципальный служащий имеет право претендовать на вышестоящую должность (если он отвечает необходимым квалификационным требованиям), но на конкурсной основе. Таким образом, при отсутствии соответствующей вакантной должности муниципальной службы, при возникновении различных негативных обстоятельств возможность продвижения по службе отсутствует. Данное обстоятельство отрицательным образом влияет на прохождение муниципальной службы, поскольку у служащих отсутствует мотивация для качественного и добросовестного исполнения своих должностных обязанностей.

Внедрение системы постепенного продвижения по службе оказывает влияние на формирование благоприятного правокультурного пространства муниципального управления, обеспечивая качественное исполнение должностных обязанностей муниципальными служащими, занимавшими нижестоящую должность и имеющих представление обо всех особенностях служебной деятельности. Кроме того, внедрение системы постепенного продвижения по службе в меньшей степени подвержено влиянию личных предпочтений руководства, а происходит на основе профессиональных качеств служащего. Данные механизмы позволяют сформировать устойчивые правовые ориентации муниципальных служащих.

Установление потенциала муниципального служащего возможно по итогам аттестации, проводимой с привлечением независимых экспертов. Упражнения, используемые для оценки, направлены на обеспечение равных возможностей проявления профессиональных качеств всех оцениваемых. Для исключения возможности предвзятого отношения наблюдателей (экспертов) к оцениваемым каждый из них оценивается отдельным наблюдателем персонально. Результаты оценки обсуждаются экспертами

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

после выполнения всех упражнений по оценке на итоговой сессии, на которой наблюдатели сопоставляют свои оценки по каждому аттестуемому. Такой метод аттестации муниципальных служащих позволяет обеспечить объективность оценки аттестуемых, использование достаточно адекватных критериев оценки, выявление как индивидуальных качеств аттестуемых, так и их потенциальных возможностей, получение аттестуемыми более полного представления о своих профессиональных, деловых и личностных качествах и направлениях их дальнейшего развития.

Реализация направления «Внедрение системы постепенного продвижения по службе» позволит сформировать атмосферу отношения к муниципальной службе как к призванию, а не к временной работе для удовлетворения личных целей. Опыт государств, в которых реализуется принцип постепенного продвижения по службе, свидетельствует о высоком качестве муниципального управления при сформированном корпусе профессионального чиновничества. Понимание постепенного продвижения по службе как последовательного назначения на вышестоящие должности муниципальной службы, которое исключает возможность нахождения на муниципальной службе лиц, не имеющих соответствующей подготовки и опыта и способствующее формированию профессионального чиновничества, отвечает требованиям построения эффективного муниципального управления.

5) Повышение компетентности муниципальных служащих в вопросах работы с обращениями граждан, а именно - проведение обучающих семинаров по повышению уровня правовой компетентности муниципальных служащих в указанных вопросах.

Реализация данной задачи позволит снизить количество правонарушений по ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Кроме того, своевременное и всестороннее рассмотрение обращений граждан будет способствовать формированию положительного

имиджа органов местного самоуправления у населения Яковлевского городского округа.

Результатом реализации предложенных направлений по совершенствованию управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа будет являться создание условий для развития правовой культуры и правовой грамотности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области. В результате реализации запланированных мероприятий будет разработан и внедрен механизм распространения актуальной правовой информации; сформированы представления о возможностях права как социального регулятора, его значении в профессиональной деятельности муниципальных служащих; обеспечена транспарентность муниципальной службы.

Реализация предложенных направлений по совершенствованию управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа носит характер «инновации развития» и позволит решить проблемы повышения эффективности работы по развитию правовой культуры и правовой грамотности муниципальных служащих. Реализация мероприятий сможет оказать положительное влияние на удовлетворенность населения качеством предоставляемых муниципальных услуг.

Таким образом, по третьему разделу диссертации можно сформулировать следующие выводы.

1. По результатам проведенного исследования были выявлены наиболее значимые проблемы в развитии правовой культуры муниципальных служащих. Для устранения установленных проблемных областей предложены практические рекомендации, направленные на повышение уровня правовой грамотности муниципальных служащих, обеспечение транспарентности сферы муниципального управления, развитие правокультурных ориентаций муниципальных служащих. Особое внимание

следует уделять работе по внедрению правокультурных ценностей в практику осуществления муниципального управления, формированию уважения к праву и к правам и свободам каждой личности. Именно формирование ценностных ориентаций и правовых установок на правомерное поведение вызывает наибольшие сложности в деятельности по управлению развитием правовой культуры.

2. Предложенный комплекс мероприятий по совершенствованию управления развитием правовой культуры муниципальных служащих Яковлевского городского округа, среди которых: ежемесячное проведение собраний по информированию муниципальных служащих о принятии нормативных правовых актов, о произошедших изменениях законодательства, а также об актуальных вопросах правоприменительной практики; подготовка еженедельных обзоров изменений законодательства и их рассылка муниципальным служащим органа местного самоуправления; проведение тренинга «Формирование правосознания»; проведение тренингов по правам человека; создание сервиса взаимодействия представителей органа местного самоуправления и населения; актуализация раздела «Муниципальная служба» на официальных сайтах органов местного самоуправления и его систематическое обновление, проведение обучающих семинаров, направленных на актуализацию знаний по вопросам рассмотрения обращений граждан, - позволит повысить уровень правовой культуры и правовой грамотности муниципальных служащих. В результате, это окажет положительное влияние на качество и эффективность муниципального управления.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций в адрес органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области.

1. Администрации совместно с общественной палатой городского округа целесообразно провести общественные слушания по проблеме правового нигилизма в системе муниципального управления.

2. Сформировать экспертные сообщества, способные к профессиональной оценке уровня правовой культуры в системе муниципального управления. Следует объединить экспертные группы и отдельных экспертов местного сообщества и предоставить коммуникационную площадку для обсуждения проблемы распространения правового нигилизма, чему может способствовать создание экспертно-консультативного совета, который будет руководствоваться общими целями и направлениями деятельности.

3. На сайте муниципального образования создать дискуссионный раздел по различным актуальным проблемам развития территории с возможностью свободного доступа.

4. Разработать и внедрить интерактивную информационно-коммуникационную площадку в сети Интернет, которая позволит гражданам Яковлевского городского округа выдвигать собственные инициативы или участвовать в обсуждении уже предложенных муниципальной властью.

5. Используя высшие образовательные учреждения, средства массовой информации, донести информацию населению о возможностях краудсорсинга, показать положительные примеры его применения, его преимущества и необходимость использования как одного из существенных инструментов развития правовой культуры и обеспечения устойчивого развития местного общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях развития общества и государства необходим поиск новых подходов к управлению развитием правовой культуры муниципальных служащих. В сфере муниципального управления существует ряд проблем, которые практически невозможно или непродуктивно решать в пределах стандартных структур и управленческих технологий. В таких случаях именно технологии проектного управления оказываются крайне востребованными. Проектное управление является универсальной концепцией, которая может применяться для осуществления проектов во всех отраслях и направлениях, начиная с образования и науки и заканчивая оборонным комплексом. Важен и тот факт, что на основе проектного подхода можно достаточно четко осуществлять контроль и управление эффективностью деятельности, что в других условиях значительно затруднено.

Правовая культура относится к числу наиболее сложных категорий науки. Несмотря на наличие множества исследований по данной проблеме, понятие правовой культуры остается размытым, представления о ней – идеализированными, а само ее содержание наполнено различными смыслами. Между тем, сложность и многоаспектность феномена правовой культуры свидетельствует о необходимости поиска адекватного подхода к ее исследованию. На наш взгляд, применение интегративного подхода к исследованию правовой культуры позволяет осуществлять всемерное исследование данного феномена в неразрывной связи теории и практики. Предпосылкой применения данного подхода к различным явлениям правовой действительности стало развитие интегративной теории права. Ценность интегративного подхода заключается в возможности выбора и применения комплекса взаимосогласованных подходов и методологий, которые способны обеспечить получение полных и всесторонних знаний о правовой культуре. Интегративный подход в полной мере соответствует современным

тенденциям развития науки и является адекватным ответом на вызовы правовой действительности.

Эффективность работы муниципального 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. Высокий уровень правовой культуры муниципального служащего – это необходимая предпосылка для реализации им функций, предписанных государством. Правовая культура муниципальных служащих представляет собой определенную систему ценностей, выражающуюся в характере и уровне правовых знаний, убеждений и установок, в характере профессиональной деятельности муниципальных служащих, направленной на выполнение задач и функций местного самоуправления, утверждение прав и свобод человека и гражданина. Правовую культуру муниципального служащего составляют усвоенные личностью знания в сфере права, умения и навыки осуществления различных видов юридической деятельности, а также опыт творческой деятельности в правовой сфере в виде совокупности определенных умения и навыков.

Деятельность по повышению уровня правовой культуры муниципальных служащих нередко сводится к распространению правовой информации, повышению уровня правовой грамотности. Между тем, знания правовых норм часто недостаточно для формирования высокого уровня правовой культуры, а знакомство с правокультурными ценностями не служит залогом их реального воплощения. На наш взгляд, необходимо инкорпорирование ценностей правовой культуры в индивидуальную систему ценностей каждого муниципального служащего. Только реальное воплощение правокультурных ценностей в практике муниципального управления позволит ориентировать его на обеспечение и поддержание ведущего положения человека в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации.

На основании анализа практики развития муниципальной службы установлено, что развитию кадрового потенциала органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области уделяется значительное внимание. В муниципалитете реализована долгосрочная целевая программа «Формирование и развитие системы районной кадровой политики» на 2011-2015 годы»; в настоящее время реализуется муниципальная программа «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы» (подпрограмма 5 «Развитие муниципальной службы муниципального района «Яковлевский район»). Активное внедрение современных кадровых технологий способствует повышению уровня профессиональной компетентности муниципальных служащих. Вместе с тем, среди направлений развития муниципальной службы муниципального образования не предусматривается формирование и развитие правовой культуры муниципальных служащих (отсутствует проект по повышению уровня правовой культуры муниципальных служащих, отсутствуют соответствующие мероприятия в муниципальной программе). Вместе с тем, результаты проведенного анкетного опроса свидетельствуют о необходимости разработки проекта, направленного на разработку механизма управления развитием правовой культуры муниципальных служащих.

Анкетный опрос муниципальных служащих, главной целью которого являлось выявление правовых ориентаций муниципальных служащих, их отношения к праву и законодательству, уровня правовой грамотности, свидетельствует о слабой ориентированности кадрового состава органов местного самоуправления на обеспечение и защиту прав и законных интересов граждан. Для большинства муниципальных служащих данная деятельность не входит в число приоритетов. Положительной тенденцией можно считать признание большинством муниципальных служащих необходимости повышения уровня их правовой грамотности и правовой культуры.

Анкетный опрос населения показал, что большая часть жителей

Яковлевского городского округа положительно оценивает состояние правовой компетентности муниципальных служащих. Вместе с тем, треть опрошенных сталкивались с нарушением своих прав и законных интересов муниципальными служащими, около четверти респондентов – с проявлениями коррупции, 22% опрошенных сталкивались с нарушениями порядка рассмотрения обращения граждан. Таким образом, результаты анкетного опроса также свидетельствуют о необходимости поиска эффективных способов повышения уровня правовой культуры муниципальных служащих.

Именно в сфере местного самоуправления граждане реализуют значительную часть своих прав, поэтому в современном правовом государстве муниципальное управление должно способствовать укреплению демократических основ и снятию общественных противоречий. В этой связи формирование высококвалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления является одной из первоочередных задач. Муниципальные служащие, обладающие высоким уровнем профессионализма и правовой культуры, способствуют повышению качества и эффективности муниципального управления и обеспечению всемерной реализации и защите прав и свобод граждан.

Отрицание ценностей правовой культуры ведет к нарушению прав граждан, росту коррупции, произвола и нестабильности в сфере муниципального управления. Таким образом, сегодня абсолютно необходимо уделять самое пристальное внимание проблемам повышения уровня правовой культуры муниципальных служащих и направлять ее развитие по пути создания баланса интересов между гражданами и государством. Применение технологий проектного управления в деятельности по управлению развитием правовой культуры муниципальных служащих является достаточно перспективным направлением.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд практических рекомендаций в адрес органов местного самоуправления

Яковлевского городского округа Белгородской области.

1. Администрации совместно с общественной палатой городского округа целесообразно провести общественные слушания по проблеме правового нигилизма в системе муниципального управления.

2. Сформировать экспертные сообщества, способные к профессиональной оценке уровня правовой культуры в системе муниципального управления. Следует объединить экспертные группы и отдельных экспертов местного сообщества и предоставить коммуникационную площадку для обсуждения проблемы распространения правового нигилизма, чему может способствовать создание экспертно-консультативного совета, который будет руководствоваться общими целями и направлениями деятельности.

3. На сайте муниципального образования создать дискуссионный раздел по различным актуальным проблемам развития территории с возможностью свободного доступа.

4. Разработать и внедрить интерактивную информационно-коммуникационную площадку в сети Интернет, которая позволит гражданам Яковлевского городского округа выдвигать собственные инициативы или участвовать в обсуждении уже предложенных муниципальной властью.

5. Используя высшие образовательные учреждения, средства массовой информации, донести информацию населению о возможностях краудсорсинга, показать положительные примеры его применения, его преимущества и необходимость использования как одного из существенных инструментов развития правовой культуры и обеспечения устойчивого развития местного общества.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. [Текст] // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ (ред. от 09 ноября 2009 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд.

«Законодательство».

8. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 18 января 2010 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

9. О классификации правовых актов [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28 июня 2005 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

10. О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов [Текст]: Указ Президента РФ от 24 ноября 1995 г. № 1178 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4660.

11. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года [Текст]: Постановление правительства Белгородской обл. от 25 января 2010 г. № 27-пп (ред. от 03 июня 2013 г.) // Белгородские известия. – 2010. – 10 марта. – № 3.

12. Государственная программа Белгородской области «Развитие кадровой политики Белгородской области на 2014-2020 годы» [Электронный ресурс] / Губернатор и Правительство Белгородской области. Белгород, 2018. – Режим доступа: http://www.belregion.ru/documents/region_programms.php.

13. Муниципальная программа муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области «Развитие образования Яковлевского района на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] / Центральная библиотека Яковлевского района. Строитель, 2018. – Режим доступа: <http://yakovlbibl.ru/wp-content/uploads/2015/06/Развитие-образования-Яковлевского-района-на-2015-2020-годы.pdf>

14. Атаманчук, Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 400 с.

15. Бабинцев, В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении [Текст] / В.П. Бабинцев // Власть. – 2015. - № 5. – С. 24-29.

16. Бабинцев, В.П. Региональная система профессионального развития государственных и муниципальных служащих Белгородской области [Текст] / В.П. Бабинцев, В.М. Захаров, Н.С. Говоруха, Б.В. Заливанский. – Белгород: Белгородский институт государственного и муниципального управления (филиал) ОРАГС, 2005. – 117 с.

17. Большаков, М.Ю. Новая модель местного самоуправления в России [Текст] / М.Ю. Большаков // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 166-173.

18. Бондар, А.В. Традиции российской государственности и права человека [Текст] / А.В. Бондар // Власть. – 2014. – № 10. – С. 39-44.

19. Бурова, Л.С. Современный менеджмент - на вооружение муниципалитетов: совершенствование системы организации муниципального управления [Текст] / Л.С. Бурова // Российское предпринимательство. – 2016. – № 9. – С. 156-160.

20. Вебер, М. Избранные сочинения. Основные социологические понятия [Текст] / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.

21. Гладышев, А.Г. Основы современного муниципального управления [Текст] / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, С.Б. Мельников, В.И. Патрушев. – М. : ЮНИТИ, 2008. – 358 с.

22. Готлиб, А.С. Введение в социологическое исследование. Качественный и количественный подходы. Методология. Исследовательские практики [Текст] / А.С. Готлиб. - 3-е изд., стер. - М. : ФЛИНТА, 2014. - 382 с.

23. Графский, В.Г. Интегральная (синтезированная) юриспруденция: актуальный и все еще незавершенный проект [Текст] / В.Г. Графский // Правоведение. – 2015. – № 3. – С.49-64.

24. Гуляева, Л.В. Развитие кадрового потенциала муниципальных образований как предпосылка их устойчивого социально-экономического

развития [Текст] / Л.В. Гуляева // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2015. – № 4. – С. 126-134.

25. Дюркгейм, Э. Социология. Ее предмет, метод и предназначение [Текст] / Э. Дюркгейм. – М.: Канон, 1995. – 352 с.

26. Жаровская, И.М. Социальная культура народа и концепт государственной власти: проблемы соотношения [Текст] / И.М. Жаровская // Теория и практика общественного развития. Юридические науки. – 2013. – № 7. – С. 243-246.

27. Заборовская, С.Г. Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: региональный аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / С.Г. Заборовская. – Уфа, 2009. – 23 с.

28. Завьялов, Ю.С. Правовая культура и пути ее изучения [Текст] / Ю.С. Завьялов // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 103-105.

29. Заливанский, Б.В. Компетентностный подход в практике профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих [Текст] / Б.В. Заливанский, Е.В. Самохвалова // Здоровье и образование в XXI веке. – 2016. – №2. – С. 835-839.

30. Заливанский, Б.В. Формирование информационно-коммуникативных компетенций муниципальных служащих [Текст] / Б.В. Заливанский // Научно-практический журнал «Гуманитарные научные исследования». – 2014. – № 9. – С. 86-90.

31. Захаров, В.М. Механизмы развития потенциала государственного и муниципального управления в регионе (на материалах Белгородской области) [Текст] / В.М. Захаров // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 46-53.

32. Игнатова, Т.В. Социологический мониторинг в системе муниципального управления: вопросы теории и практики [Текст] / Т.В. Игнатова, Л.М. Перевозкин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 4-2. – С. 35-39.

33. Кидяев, В.Б. Законодательные перспективы развития местного самоуправления [Текст] / В.Б. Кидяев // Практика муниципального управления. – 2013. – № 5. – С.6-12.

34. Киричук, С.М. Развитие местного самоуправления приоритетное направление работы современной федерации [Текст] / С.М. Киричук // Вопросы местного самоуправления. – 2016. – № 2. – С. 4-7.

35. Клейменова, Е.В. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации [Текст] / Е.В. Клейменова, К.А. Моралева // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2013. – № 1. – С.50-56.

36. Куликова, А.В. Правовая культура в рамках социологического подхода: содержание понятия, его особенности [Текст] / А.В. Куликова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия Социальные науки. – 2016. – Выпуск 1 (5). – С. 228-234.

37. Лизикова, И.И. Концептуальные подходы к определению права в юридической науке [Текст] / И.И. Лизикова // История государства и права. – 2017. – № 13. – С. 20-23.

38. Лимарева, Д.А. Транспарентность органов публичного управления как базовый атрибут эффективного публичного управления [Текст] / Д.А. Лимарева // Научная мысль Кавказа. – 2015. – № 1. – С.40-44.

39. Линев, А.А. Местное самоуправление в контексте становления гражданского общества: Политологический аспект [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.А. Линев. – Саратов, 2005. – 178 с

40. Лупенко, А.А. Проблемы развития местного самоуправления в малых городах России [Текст] / А.А. Лупенко // Практика муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 20-24.

41. Мазеина, Ю.В. Особенности соотношения культуры прав человека и конституционного правосознания [Текст] / Ю.В. Мазеина // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 4. – С. 50-52.

42. Майкова, Э.Ю. Тенденции развития местного самоуправления [Текст] / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Власть. – 2013. – № 6. – С. 130-133.
43. Малахов, В.П. Многообразие методологий современной теории государства и права: культурологическая методология [Текст] / В.П. Малахов // История государства и права. – 2014. – № 21. – С.44-46.
44. Мамонтова, В.Ф. Формирование профессионального потенциала муниципальной службы в современной России [Текст]: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / В.Ф. Мамонтова. – Тюмень, 2005. – 167 с.
45. Маркварт, Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества [Текст] / Э. Маркварт // Практика муниципального управления. – 2013. – № 3. – С.7-9.
46. Марков, В.А. Проблемы и перспективные подходы к организации местного самоуправления в России [Текст] / В.А. Марков, А.Н. Ершов, В.Ю. Корженко // Власть. – 2016. – № 1. – С. 15-22.
47. Марченко, И.П. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения [Текст] / И.П. Марченко, А.И. Марченко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С.185-192.
48. Марченко, М.Н. Правовая культура как социологическая категория [Текст] / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. – 2013. – № 2. – С. 45-61.
49. Маршалова, А.С. Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] / А.С. Маршалова // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 167-179.
50. Мельникова, Р.И. Интеграция муниципальной власти и населения: социально-политический аспект [Текст] / Р.И. Мельникова, В.И. Селютин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 2. – С. 45-53.
51. Месилов, М.А. Правовой нигилизм государственных служащих в современной России: теоретико-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.А. Месилов. – Москва, 2008. – 26 с.

52. Местное самоуправление в России: основы системного подхода [Текст] / под ред. А.Е. Когута, В.А. Гневко. – СПб.: Ин-т социально-эконом. проблем, 1997. – 578 с.

53. Мешалкина, А.В. Участие населения в муниципальном нормотворчестве [Текст] / А.В. Мешалкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 10. – С. 15-17.

54. Миронов, Н.М. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения [Текст] / Н.М. Миронов // Практика муниципального управления. – 2017. – №3. – С. 24-28.

55. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе: научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций [Текст] / В.С. Магун, Р. Брим, А.Е. Чирикова и др. – М., 2013. – 162 с.

56. Мурунова, А.В. Национальный характер русского правового мышления [Текст] / А.В. Мурунова // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 3. – С.75-79.

57. Незнамова, Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее [Текст] / Е.А. Незнамова. – М. : Изд-во РАГС, 2014. – 268 с

58. Носачев, И.С. Дисфункциональность института местного самоуправления в Ставропольском крае [Текст]: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / И.С. Носачев. – Ставрополь, 2014. – 27 с.

59. Патрушев, В.И. Основы общей теории социальных технологий [Текст] / В.И. Патрушев. – М.: Изд-во «ИКАР», 2008. – 320 с.

60. Попов, В.Г. Профессиональная культура современного российского муниципального чиновника: социолого-управленческий анализ [Текст] / В.Г. Попов, В.В. Китаев, В.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева. – Екатеринбург: Изд-во «Академкнига», 2013. – 245 с.

61. Рочева, Я.С. Социально-профессиональная идентичность муниципальных служащих [Текст]: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / Я.С. Рочева. – Санкт-Петербург, 2010. – 178 с.
62. Семитко, А.П. Персоноцентристский подход к праву и правовой культуре [Текст] / А.П. Семитко // Вестник Гуманитарного университета. – 2013. – № 1. – С. 86-94.
63. Смородина, О.В. Проблемы реализации конституционных идей в правотворчестве и правоприменительной практике [Текст] / О.В. Смородина // Проблемы права. – 2013. – № 2. – С. 61-72.
64. Торопченкова, Н.Л. Социально-психологические особенности эффективной профессионализации молодых руководителей социальных учреждений муниципального образования [Текст] : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.05 / Н.Л. Торопченкова. – М., 2011. – 26 с.
65. Трофимов, В.В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления [Текст] / В.В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 3. – С.101-109.
66. Фомин, О.Н. Социологический портрет муниципального служащего [Текст] / О.Н. Фомин, О.В. Байдалова // Власть. – 2012. – № 6. – С. 135-139.
67. Халилова, Р.М. Интегративный подход к исследованию реализации права человека на защиту закона / Р.М. Халилова // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 22-26.
68. Холопов, В.А. Муниципальное управление, ориентированное на результат [Текст] / В.А. Холопов. – Рязань: Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, 2013. – 530 с.
69. Шефруков, А.З. Правовая культура в системе социальных институтов / А.З. Шефруков // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». – 2018. – № 8. – С.10-22.

70. Шило, А.С. Социологический анализ профессионализации социальной работы в современной России: теоретико-методологические основания [Текст] / А.С. Шило // Известия Уральского государственного университета. – 2016. – № 4. – С. 29-37.

71. Шуляева, А. В. Проблемы профессионализации кадров муниципальной службы [Текст] / А.В. Шуляева // Власть и управление на Востоке России. – 2015. – № 2 (71). – С. 56-61.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРОГРАММА
социологического исследования
«ПРАВКУЛЬТУРНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ЯКОВЛЕВСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА БЕЛГОРОДСКОЙ
ОБЛАСТИ»

Обоснование проблемы исследования. На современном этапе развития российского государства обеспечение эффективного местного самоуправления является необходимым условием поддержания стабильности в обществе. Исследование правовой культуры муниципальных служащих по-прежнему остается весьма актуальным - качество муниципального управления нельзя признать полностью соответствующим стандартам правового государства. Многие негативные тенденции в рассматриваемой сфере обусловлены отсутствием уважения к закону, непризнанием верховенства права, недостаточной степенью усвоения правовых ценностей и нравственных установок, т.е. низким уровнем правовой культуры.

Эффективность работы муниципального 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. Правовая культура, характеризующая отношение муниципальных служащих к закону, к правам граждан, является важным показателем качества взаимоотношений власти и личности. В нашей стране, и это очевидно, уровень правовой культуры пока еще не соответствует требованиям, выдвигаемым динамичными процессами экономических и политических реформ. Между тем формирование высокого уровня правовой культуры должно стать частью работ по реформированию всей системы управления, и поиск способов преодоления негативных тенденций в правокультурном компоненте деятельности муниципальных служащих необходим.

Степень изученности темы. Теоретико-методологические основы исследования управления социальными процессами рассматривались в трудах таких ученых, как М. Вебер, П. Друкер, Э. Дюркгейм, А.Г. Здравомыслов, Н.И. Лапин, Т. Парсонс, А.В. Тихонов и др¹. Проблемы развития муниципального управления исследовались в работах А.В. Бурова,

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990; Друкер П. Энциклопедия менеджмента. М., 2004; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991; Здравомыслов А.Г., Лапин Н.И. Общая социология. Хрестоматия. М., 2006; Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1998; Тихонов А.В. Социология управления: фундаментальное и прикладное знание. М., 2014.

В.Б. Зотова, В.А. Сологуба и др¹. Исследованию кадровой политики в системе муниципального управления посвящены работы Л.В. Адамской, С.Г. Заборовской, В.Г. Игнатова, А.Я. Кибанова, В.Н. Князева, Ю.П. Сурмина, А.И. Турчинова и др².

Актуальность темы исследования и степень ее изученности позволяют сформулировать *проблему исследования*, которая заключается в наличии противоречия между необходимостью поиска эффективных механизмов управления развитием правовой культуры муниципальных служащих в органах местного самоуправления и недостаточной теоретической разработанностью данного вопроса.

Целью данного исследования выступает анализ состояния правовой культуры муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области.

Задачи исследования:

- определить отношение муниципальных служащих к правовым аспектам профессиональной деятельности в сфере муниципального самоуправления;
- выявить состояние правовой грамотности муниципальных служащих;
- проанализировать мнение населения о правовых аспектах деятельности муниципальных служащих;
- разработать оптимальный механизм управления развитием правовой культуры муниципальных служащих.

Объектами исследования выступают: 1) муниципальные служащие; 2) население.

Предмет исследования – правокультурные ориентации муниципальных служащих.

Гипотеза исследования заключается в предположении о том, что развитию правовой культуры муниципальных служащих препятствует отсутствие эффективных механизмов ее формирования и совершенствования.

Рабочий план исследования. В качестве метода сбора

¹ Буров А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований. Ростов-на-Дону, 2008; Зотов В.Б. Система муниципального управления. Ростов-на-Дону, 2010; Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. Ростов-на-Дону, 2001.

² Адамская Л.В. Тенденции развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования в современной России: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. М., 2008; Заборовская С.Г. Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: региональный аспект: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. Уфа, 2009; Игнатов В.Г. Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы современной России. Ростов-на-Дону, 2005; Кибанов А.Я. Управление персоналом в России: теория, отечественная и зарубежная практика. М., 2014; Князев В.Н. Психологические основы ситуационного подхода в оценке персонала. М., 1998, Сурмин Ю.П. Теория социальных технологий. М., 2004. Турчинов А.И. Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. М., 2009.

социологической информации используется анкетирование. Анкета является разновидностью инструментария социологического исследования, которая представляет собой систему вопросов, направленную на выявление количественных и качественных характеристик объекта исследования.

Анкетный опрос включает в себя:

опрос муниципальных служащих (анкета 1);

опрос населения (анкета 2).

Опросы проводились в период с сентября по декабрь 2018 года.

В опросе приняли участие 25 муниципальных служащих (18 муниципальных служащих администрации Яковлевского городского округа Белгородской области и 7 муниципальных служащих городского поселения «Город Строитель» Белгородской области) и 50 жителей Яковлевского городского округа Белгородской области (25 жителей городских поселений и 25 жителей сельских поселений).

Анкета 1

Уважаемый участник анкетного опроса!

Цель проведения данного опроса – выявление уровня правовой культуры муниципальных служащих. Просим Вас принять участие в опросе и заполнить данную анкету.

Для выбора оптимального ответа Вам необходимо внимательно прочесть вопрос и затем выбрать наиболее соответствующий Вашему мнению вариант ответа.

1. Назовите основные причины поступления на муниципальную службу? (выберите не более трех вариантов ответа)

1. Стабильная заработная плата и социальные гарантии
2. Участие в реализации значимых для общества мероприятий
3. Участие в обеспечении и защите прав и законных интересов граждан
4. Возможность установления полезных контактов
5. Обеспечение стабильного развития района, города, сельского поселения
6. Отсутствие работы с более высоким уровнем оплаты труда
7. Невозможность трудоустроиться на более престижную работу
8. Необходимость получения опыта работы
9. Другое (укажите, что именно) _____

2. Как Вы оцениваете свое знание законодательства в области обеспечения прав и свобод граждан?

1. Отлично
2. Очень хорошо
3. Хорошо
4. Достаточно

5. Плохо

3. Знакомы ли Вы с требованиями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»?

1. Да, знаком
2. Частично знаком
3. Не знаком

4. Следите ли Вы за изменениями и дополнения законодательства в сфере своей профессиональной деятельности?

1. Регулярно знакомлюсь с обзорами изменений законодательства
2. Получаю необходимую информацию от руководителя
3. Нет, не отслеживаю изменения и дополнения законодательства

5. Как часто в процессе осуществления профессиональной деятельности Вам приходится обращаться к справочно-правовым системам?

1. Постоянно
2. Иногда
3. Никогда

6. Испытываете ли Вы недостаток правовых знаний в процессе осуществления профессиональной деятельности?

1. Да, постоянно
2. Иногда
3. Никогда

7. Считаете ли Вы возможным нарушение правовых норм для выполнения требований и поручений руководителя?

1. Всегда действую в строгом соответствии с правовыми предписаниями
2. В некоторых ситуациях считаю целесообразным проигнорировать требования нормативно-правовых актов
3. Ориентируюсь на мнение руководителя

8. За период прохождения муниципальной службы применялись ли к Вам дисциплинарные взыскания?

1. Да, 1 дисциплинарное взыскание
2. Да, 2-5 дисциплинарных взысканий
3. Да, многократно
4. Нет

9. За период прохождения муниципальной службы привлекались ли Вы к административной ответственности в связи с исполнением служебных обязанностей?

1. Да, 1 раз
2. Да, 2-5 раз
3. Да, многократно
4. Нет

10. На Ваш взгляд, насколько целесообразно руководствоваться четкими процедурами и правилами выполнения всех видов работ?

1. Вполне целесообразно
2. Вряд ли целесообразно
3. Затрудняюсь ответить

11. Знакомы ли Вы с положениями действующего антикоррупционного законодательства, отслеживаете вносимые изменения и дополнения?

1. Да, знаком. Отслеживаю информацию обо всех изменениях и дополнениях
2. Знаком частично
3. Нет, не знаком

12. Как Вы считаете, каковы основные причины коррупции?
(выберите не более трех вариантов ответа)

1. Несовершенство нормативно-правовой базы
2. Низкая заработная плата муниципальных служащих
3. Моральная деградация
4. Взаимная выгода от коррупции взяточдателя и взяточполучателя
5. Попустительство руководства в отношении коррупции
6. Коррупция обусловлена традициями
7. Отсутствие действенных механизмов привлечения к ответственности
8. Другое (укажите, что именно) _____
9. Затрудняюсь ответить

13. Как Вы считаете, допустимо ли решение некоторых вопросов в сфере муниципального управления «неофициальными» путями?

1. Да
2. Нет
3. Зависит от ситуации

14. На Ваш взгляд, снижению уровня коррупции в сфере муниципального управления будет способствовать? (выберите не более трех вариантов ответа)

1. Неотвратимость ответственности за коррупционные правонарушения

2. Наличие стандартов оказания муниципальных услуг и их повсеместное внедрение
3. Повышение оплаты труда муниципальных служащих
4. Повышения уровня правовой грамотности муниципальных служащих
5. Повышение прозрачности муниципального управления
6. Правовое просвещение населения
7. Другое укажите, что именно) _____

15. Как Вы считаете, является ли необходимым систематическое правовое обучение муниципальных служащих?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

Сведения о респонденте

Укажите Ваш пол	
Мужской	
Женский	

Укажите Ваш возраст	
До 30 лет	
От 30 до 45 лет	
От 46 до 60 лет	
Старше 60 лет	

Укажите Ваш уровень образования	
Среднее	
Среднее специальное образование	
Высшее	
Имеется научная степень	

Укажите группу должностей, к которой относится Ваша должность	
Высшая группа должностей	
Главная группа должностей	
Ведущая группа должностей	
Старшая группа должностей	
Младшая группа должностей	

<i>Ваш стаж работы (на муниципальной службе)</i>	
До года	
От 1 года до 5 лет	
От 5 до 10 лет	
От 10 до 15 лет	
От 15 до 20 лет	
Свыше 20 лет	

Анкета 2

Уважаемый участник анкетного опроса!

Целью проведения данного опроса выступает выявление мнения населения о состоянии правовой культуры и правовой грамотности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области. Просим Вас принять участие в опросе и заполнить данную анкету.

Для выбора оптимального ответа Вам необходимо внимательно прочесть вопрос и затем выбрать наиболее соответствующий Вашему мнению вариант ответа.

1. Сталкивались ли Вы с нарушением Ваших прав и законных интересов муниципальными служащими органов местного самоуправления?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

2. Сталкивались ли с нарушением прав и законных интересов муниципальными служащими органов местного самоуправления члены Вашей семьи?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

3. На Ваш взгляд, уровень знания муниципальными служащими законодательства и иных нормативно-правовых актов способствует принятию законных и обоснованных решений?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

4. Приходилось ли Вам обжаловать незаконные действия (бездействия), правовые акты органов местного самоуправления?

1. Да
2. Нет

5. Сталкивались ли Вы с нарушениями положений Федерального закона № 59-ФЗ от 02 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» муниципальными служащими органов местного самоуправления Яковлевского района?

1. Да
2. Нет
3. Не обращался в органы местного самоуправления

6. На Ваш взгляд, существующий уровень открытости органов местного самоуправления способствует выработке и принятию законных и обоснованных решений?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

7. Приходилось ли Вам лично сталкиваться с проявлениями коррупции в органах местного самоуправления?

1. Да
2. Нет

8. Приходилось ли сталкиваться с проявлениями коррупции в органах местного самоуправления членам Вашей семьи?

1. Да
2. Нет

9. Считаете ли Вы эффективными и достаточными меры, направленные на борьбу с коррупцией в органах местного самоуправления?

1. Да, принимаемые меры в полной мере обеспечивают эффективное противодействие коррупции.
2. Принимаемых мер недостаточно для эффективного противодействия коррупции в сфере муниципального управления;
3. Ничего не знаю о борьбе с коррупцией в органах местного самоуправления.

10. Оцените уровень правовой компетентности муниципальных служащих органов местного самоуправления Яковлевского городского округа Белгородской области.

1. Низкий
2. Средний
3. Выше среднего
4. Высокий

Сведения о респонденте

<i>Укажите место Вашего проживания</i>	
Городское поселение	
Сельское поселение	