действующей программе реформирования этого института?

– У нашего центра есть сайт, и там зарегистрировалось уже больше 2000 специалистов, работающих в основном с управленческим персоналом на самых разных уровнях государственной и муниципальной службы. Это ценное профессиональное сообщество и богатый практический опыт. Причем выяснилось это совершенно неожиданно для нас. Когда мы стали готовить предложения по внедрению личностно-профессиональной диагностики, то обратились к тем профессионалам, которые у нас были в базе данных, с предложением откликнуться и поучаствовать в этой работе. Оказывается, сделано столько, такие интересные наработки и такая готовность у людей поделиться этими материалами, что сейчас уже не хватает нашей интернет-площадки для профессионального общения.

А опыт у коллег уникальный: формирование кадровых резервов в разных структурах; проведение аттестаций и конкурсов с разным инструментарием и новыми технологиями; создание молодежного правительства… Очень интересно работают специалисты в Ханты-Мансийске, в Иванове. По части взаимодействия с персоналом далеко продвинулись психологи уже упоминаемого центра в аппарате Совета Федерации.

Вселяет оптимизм, что сейчас в Администрации Президента РФ ведется большая работа по обобщению этого опыта, активно обсуждаются вопросы унификации и стандартизации процедур диагностики и оценки персонала в системе государственной гражданской службы. Начинается серьезная деятельность по созданию единого методического центра по организации и проведению этой работы. Но в целом о системе эффективного психологического сопровождения государственной службы говорить пока рано. Она еще только формируется.

– Спасибо за беседу, Юрий Викторович, и за согласие Вашего центра патронировать рубрику журнала, посвященную вопросам акмеолого-психологического сопровождения кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы.

Беседу вела **Ольга ЛЕДОВСКАЯ**

Светлана БОШНО, Галина ВАСЮТА

Доктринальные источники служебного права

Правовая регулятивная система российского государства многоаспектна. Система форм права богата разными феноменами. Они фактически вступают в сложные взаимодействия, взаимопроникая и дополняя друг друга.

Господствующая правовая идеология, или доктрина, отдает верховенство в этой многогранной системе нормативным правовым актам. Роль «сателлитов» получают некоторые другие формы права – по ранжиру, как верноподданные вокруг царствующей персоны (правовые обычаи, принципы права и др.). Отдалены они или приближены, решает обладатель высшей власти – закон. Однако ничего продуктивного, кроме умиления и благоговения перед этой милой утопией, такое отношение не дает. Тем не менее большинство государственных служащих свои представления о системе форм права изложили именно так. Налицо недопонимание и недооценка специалистами всей полноты содержания основополагающего концепта, обеспечивающего инструментарий и методы правового регулирования, – доктрины.

Понятие доктрины исключительно многогранно. Она объединяет взгляды, завоевавшие признание общества, ученых, государства. В этой силе соединено научное, профессиональное и массовое сознание, а благодаря поддержке государства она становится идеологией, официально, легитимно действующей в данной территориально-политической организации общества.

Особенность доктрины состоит в том, что для проникновения в ее сущность внешней стороны недостаточно, нужно учитывать и внутреннюю содержательную. Так, например, по отношению к учению доктрина выступает содержанием, а учение, соответственно, – формой. Для полноты понимания доктрины необходим динамический фактор. Мы имеем в виду ее авторитетность, востребованность, влиятельность, регулятивный потенциал, убедительность.

Доктрина в публично-правовых отношениях допускается как источник права в качестве его основ, фундамента. Что касается практического применения доктрины как непосредственной формы для разрешения конкретных дел, то имеются весьма существенные различия, обусловленные временем, страной и конкретными отношениями, подлежащими оценке.

Доктринальные регуляторы достаточно разнообразны и включают непосредственно доктрину, общие принципы права, правосознание, правовую идеологию; право предвыборных обещаний и подобные нормы формами права называют очень редко.

Изучение феномена доктрины должно производиться как минимум в двух направлениях. Первое состоит в изучении

Светлана БОШНО – доктор юридических наук, профессор РАГС
Галина ВАСЮТА – кандидат психологических наук, доцент

Исследование выполнено в рамках проекта «Проведение поисковых научно-исследовательских работ по направлению «Юридические и политические науки» направления 1 «Стимулирование закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий» Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы.

Рисунок 1. Отношение респондентов к цитированию на заседании суда или в другом государственном органе какого-либо научного произведения в зависимости от их стажа работы на государственной службе.

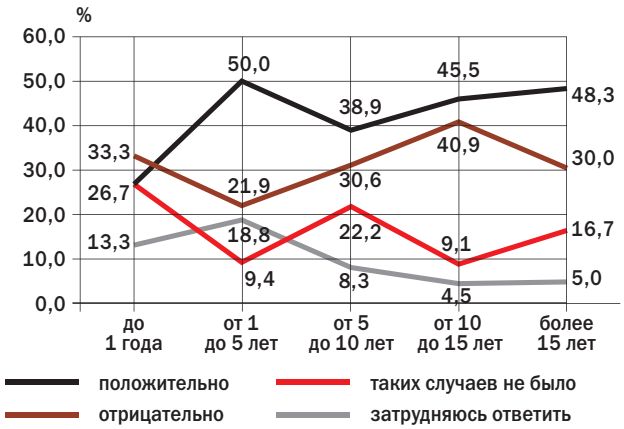
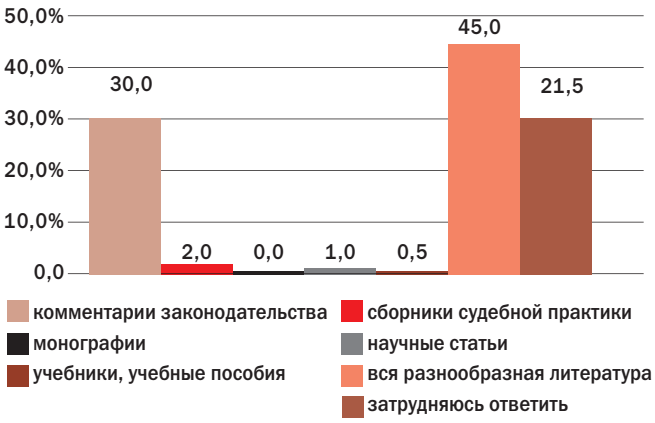


Рисунок 2. Представления респондентов о литературе, наиболее полезной государственным служащим.



собственной регулятивной роли доктрины, функционирующей в качестве самостоятельной формы права. Такая независимость, впрочем, не исключает того обстоятельства, что доктринальные положения получают внешнее оформление за счет других правовых явлений (в первую очередь судебной практики). Это второе направление. Они, воспринимая доктрину, детализируют ее положения, придавая им характер конкретных правил поведения.

Государственные служащие при отсутствии четких научных установок и практических рекомендаций относятся к данным правовым явлениям неоднозначно.

В данной работе изучался аспект прямого действия доктрины, применяемой наравне с законом в качестве юридического основания. Этому могут способствовать разные обстоятельства внешнего (отсутствие законодательства, его неполнота, нечеткость, изменчивость) и внутреннего (высокое качество, авторитет, признанность в качестве регулирующего фактора) характера. Эмпирическая часть исследования, включающего и изучение феномена судебной практики, проводилась в 2007-2008 годах в форме анкетирования государственных служащих. Выбор в качестве респондентов государственных служащих обусловлен тем, что их правопонимание в наибольшей степени составляет основу правотворческой и правоприменительной деятельности. Именно в правовом сознании государственных служащих закладываются и отражаются основы философии, идеологии системы российского законодательства.

Опрос проводился в различных органах законодательной, исполнительной, судебной ветвей федеральной государственной власти и в 10 субъектах Федерации, среди служащих правоохранительных органов и военнослужащих. 56,7% опрошенных – мужчины, 43,3% – женщины. В возрастных категориях респондентов наиболее представлена группа от 40 до 49 лет (34,9%). Распределение по стажу государственной службы находится в возрастающей прогрессии. 4,2% имеют степени кандидата или доктора наук.

С целью исследования обозначенных свойств доктринальных форм права респондентам был задан вопрос: «Как Вы относитесь к цитированию в заседании суда либо другого государственного органа какого-либо научного произведения?». Имелось в виду не цитирование как украшение речи и аргумент, а как основание правовой позиции по делу.

Молодые служащие (до 30 лет) не столь однозначно высказываются «за» или «против» цитирования научных трудов (среди них затруднились ответить 14,7%, тогда как в среднем этот показатель составляет 8,8%). В то же время представители более старшего поколения встречались с практикой цитирования, но среди них обнаружилось и большее количество лиц, отрицательно относящихся к такой правовой аргументации (46,2% опрошенных в возрасте от 50 до 59 лет).

Была выявлена интересная динамика отношения к цитированию научных произведений на заседании суда или в других государственных органах в зависимости от стажа государственной службы (см. **рис. 1**). Респонденты, имеющие стаж работы от 10 до 15 лет, по сравнению с другими стажевыми группами отрицательно оценивают практику цитирования – 40,9%, и в то же время среди них несколько меньше тех, кто не встречался с этим феноменом – 9,1%. У вновь поступивших (до 1 года стажа работы) меньшее число относящихся положительно – 26,7% и большее никогда не встречавшихся с такой практикой – 26,7%. Но немного поработав – от 1 года до 5 лет, – государственные служащие более позитивно воспринимают данное явление (положительно – 50%, отрицательно – 21,9%).

Отношение к цитированию в зависимости от вида деятельности на государственной службе также представляется достаточно неоднородным. Так, более положительно данную форму деятельности оценивают служащие законодательных (62,5%), правоохранительных органов власти (66,7%), в то время как судебных – только 32,2%. Среди них отрицательно относятся к цитированию научных произведений соответственно: 8,3%, 22,2%, 40,3% респондентов*.

Для уточнения ситуации был сформулирован вопрос: «Как Вам представляется, какая литература наиболее полезна государственному служащему?» (см. **рис. 2**).

Опрошенные до 39 лет отдают предпочтение материалам судебной практики, которые не заинтересовали более старшие возрастные группы. Вместе с тем научные статьи, не интересные государственным служащим до 39 лет, представляются полезными людям старше

*В данном вопросе параллельно учтены результаты исследования судей.

40 лет. Монографии оказались невостребованными опрошенными. Только 0,5% отметили значимость учебников и учебной литературы. Однако при этом в других вопросах выявлена достаточно высокая востребованность учебной литературы.

Значительно отличаются потребности судей. Обнаружена их заинтересованность в узкоспециальных источниках собственного авторства. Не отрицая пользы издания материалов судебной практики, мы не можем их оценивать как литературу, способную повысить образовательный уровень, открыть новые горизонты в юриспруденции. Фактически это даже не комментирующие источники, а лишь форма сбора эмпирического материала в новом формате – отдельной книге. С точки зрения систематизации такая деятельность называется инкорпорацией – начальной стадией работы с законодательством и другими формами.

В развитие вопроса о роли доктрины и науки респондентов спросили: «Есть ли такие труды юристов, которые являются для Вас абсолютно верными?».

Половина опрошенных (50,5%) заявили, что труды в области юриспруденции априори являются верными, но при этом назвать конкретных авторов и их работы смогли только 13,5% респондентов. Менее половины (41,5%) категорично утверждают, что таких трудов не должно быть, а 8% затруднились ответить.

Из числа заявивших, что есть труды юристов, являющиеся для них абсолютно верными (13,5% от общего числа опрошенных), 11,1% назвали работу В.В. Витрянского «Договорное право». Остальные были упомянуты однократно. В целом список авторитетных в среде государственных служащих работ достаточно разнороден и включает книги, комментирующие действующее законодательство (П. Крашенинников), памятники правовой мысли (Макиавелли), классические юридические труды конца XIX века (Г.Ф. Шершеневич), признанные произведения советской юриспруденции (С.С. Алексеев). Это свидетельствует о достаточно высоком образовательном уровне и литературных потребностях юристов на государственной службе.

Были выявлены любопытные связи между отношением респондентов к трудам юристов и их некоторыми характеристиками. Так, наибольшее число доверяющих доктринальным источникам права и признающих авторитеты известных правоведов (64,5%) обнаружено в возрастной группе до 30 лет, и соответственно среди них оказалось меньше тех, кто не имеет авторитетных источников (35,5%).

Из вновь пришедших на государственную службу (стаж работы до 1 года) большинство признают регулятивную силу доктринального права – 80,0% (при среднем значении по выборке 54,9%). Однако среди них же, по сравнению с другими стажевыми группами, большее число опрошенных затруднились назвать конкретных авторов (66,7% по сравнению со средним значением 45,1%).

Следует также отметить, что служащие правоохранительных органов (66,7%) и военнослужащие (53,3%) по сравнению со служащими других органов чаще отвечали, что у них нет авторитетных ученых (среднее значение по выборке 45,1%).

Судьи более категорично отрицают возможности использования книги как непосредственной формы права (53,8%). Эта позиция судебных органов относительно цитирования зафиксирована в определении Верховного суда РФ, по мнению которого «неправомерной является и ссылка суда в решении на учебник теории государства и права под редакцией доктора юридических наук С.С. Алексеева и на комментарий к статье 116 ГПК РСФСР (под редакцией Д.А. Сергеева и А.П. Рыжакова), поскольку учебники и комментарии к законодательству не являются источниками права и в силу ст. 10 ГПК РСФСР не могут применяться судом непосредственно в качестве обоснования судебного решения»*.

Вместе с тем позиция Конституционного суда РФ отличается полной противоположностью. Имеются сотни решений и определений данного органа, где основной аргумент – наличие или отсутствие какого-либо тезиса в юридической доктрине. Так, например, Постановление Конституционного суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» содержит следующий аргумент: «…ни Конституция, ни действующее законодательство, ни юридическая доктрина не дают никаких оснований для таких выводов, а, напротив, противоречат им». Ссылка на «положение, общепринятое в отечественной правовой доктрине» содержится в Постановлении Конституционного суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П.

Это свидетельствует о том, что сложность оценок и потребности квалификации при принятии решений существенно различаются при правосудии по конкретным гражданским (уголовным) делам и конституционном правосудии.

К числу нетрадиционных источников и форм права можно отнести право односторонних обещаний и программное право, которые упоминаются в дореволюционной литературе и имеют место сегодня. Эта форма права освещается или даже называется чрезвычайно редко**. Ни один из известных нам учебников, изданных в СССР и в современной России, не называет данного явления при изложении системы источников и форм права.

Под правом односторонних обещаний можно понимать нормативные факты и обещания, которые в силу объективных и субъективных причин воспринимались как обязательные. Л.И. Петражицкий приводит следующий пример: «Обещания монархов сохранить или предоставить известные права народу или известной его части, сохранять и свято соблюдать прежние права, конституцию и т.п.» [2, с.598-599].

Другой источник – право программ, сообщений о будущих действиях, программное право. Идентифицировать правовую природу этих источников достаточно сложно, тщетными оказались попытки приравнять их к судебной практике, законам или обычаям [2, с.602]. В сегодняшней общественной практике встречаются некоторые явления, кото-

* Определение Верховного суда РФ от 29 мая 2001 года по делу № 83-Г01-0. Документ опубликован не был. См. СПС «КонсультантПлюс».

** Впервые вопрос об этой форме права был поставлен Л.И. Петражицким. Исторический аспект вопроса рассмотрен в работе Л.М. Волосниковой (см. [1]).

рые сродни названным формам. Это, например, предвыборные программы, выступления, которые зачастую так и называются – программными. Нередко публичные обещания совершаются при межгосударственном общении на высшем уровне.

Правосознание, феномен того же порядка что и доктрина, признается формами права чаще. Но вопрос о таком признании в его намеренной формулировке вызвал у респондентов реакцию отрицания. Мы объясняем это тем, что в профессиональных кругах не принято говорить об идеологизации области государственной службы, доминировании партии, внедрении ею своих стандартов и идей. Опрошенные – государственные служащие – не должны исходить из интересов определенной политической партии. Опасаясь обвинения в нарушении норм служебного поведения, респонденты отказали в существовании известной, легитимной в целом, форме права – как говорится, с водой выплеснули и ребенка.

Проиллюстрируем наш вывод. Респондентам был сформулирован вопрос: «Как Вы полагаете, можно ли считать нормы политических партий формами служебного права?». Вопрос имеет сложную структуру предлагаемых ответов: 1) нормы политических партий являются формами служебного права, так как государственный служащий связан партийной дисциплиной; 2) нормы политических партий не являются формами служебного права, так как государственный служащий обязан подчиняться только закону; 3) нормы политических партий являются латентным источником: на них прямо не ссылаются, но они оказывают влияние на государственную службу.

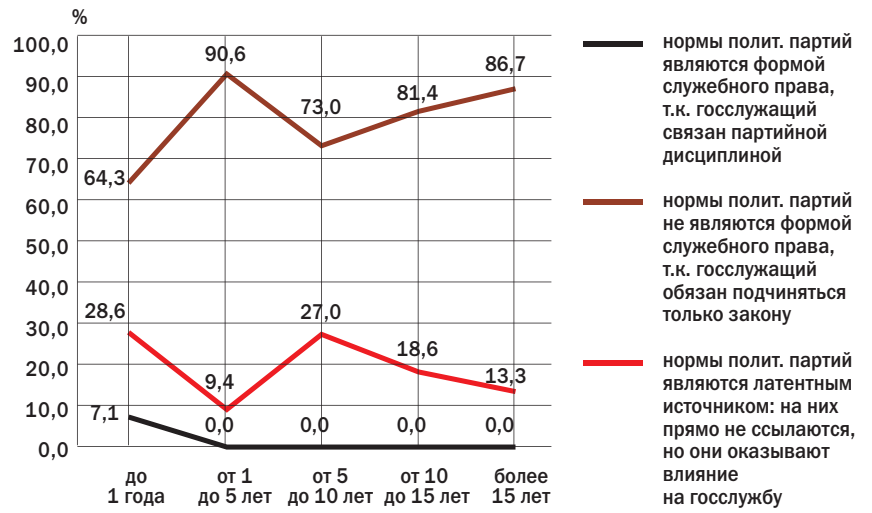
Может показаться, что только первый вариант ответа позволяет высказаться за признание партийных норм разновидностью правовых. Но это слишком прямой вариант ответа, который выбрали лишь 5%. Третий вариант предоставил опрошенным прекрасную возможность, не отказываясь от партийных норм, остаться все же в правовом поле (17,6%). То есть они считают нормы партий нормами права, но говорят об этом не явно, как о некоем не совсем правомерном обычае. Таким образом, 18,1% респондентов в той или иной степени полагают нормы политических партий формами служебного права.

Любопытно, что среди тех, кто считает партийные нормы латентным источником служебного права, две трети составляют люди в возрасте до 40 лет. 26,5% госслужащих в возрасте до 30 лет полагают, что партийные нормы являются латентным источником служебного права, и 25,5% респондентов от 30 до 39 лет, тогда как в возрасте от 40 до 49 лет так считают уже только 12,3%, а от 50 до 59 лет – 7,9%. Если обратить внимание на различия в отношении опрошенных к нормам политических партий в зависимости от их стажа работы на госслужбе (см. **рис. 3**), то выясняется, что государственные служащие со стажем более 10 лет менее доверяют партийным нормам, не считая их источником права, подобные же результаты дает группа со стажем работы от 1 года до 5 лет. Более либерально к латентным партийным нормам относятся вновь поступившие на государственную службу – 28,6% и со стажем работы от 5 до 10 лет – 27,0%. Таким образом, в эффективность партийных норм больше склонны верить лица более молодого возраста со средним стажем государственной службы.

Служащие законодательных органов демонстрируют наибольшую лояльность партийным нормам (31,8%). Они более других расположены к партийному регулированию служебных отношений. Но истории Отечества известен феномен партийного государства. Особенностью советской правовой системы считается исключительная действенность марксистско-ленинской доктрины и партийной идеологии. Партия, практически растворившаяся в государстве, и, наоборот, государство – в партии, продемонстрировали в недалеком прошлом достоинства и недостатки такого способа государственно-правовой деятельности. Как показывают наши исследования, относительно молодые люди вновь готовы к воспроизводству доктрины партийного государства.

Сделаем некоторые выводы. Доктрина в правовом сознании государственных служащих не является органичной частью форм права. Ее не воспринимают как явление, на котором основано и развивается право. Им не свойственно полное доверие к научным источникам правовой информации, и они не видят перспектив аргументировать свою позицию учеными трудами. Предстоит существенно повысить научно-образовательный уровень государственных служащих, чтобы воспитать в них способности к признанию доктринальных феноменов эффективными формами права и научить использовать этот инструмент в практической деятельности.

Рисунок 3. Отношение респондентов к нормам политических партий как формам служебного права в зависимости от их стажа работы на госслужбе.



Литература

1. *Волосникова Л.М.* Прокламации как источник права в елизаветинской Англии // Ученые записки Института государства и права Тюменского государственного университета. Вып. 2. Тюмень, 2000. С.15-24.
2. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. СПб., 1910.