

НРАВСТВЕННОСТЬ КАК ИМПЕРАТИВ УСПЕШНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ

Наталья Шувалова*

В контексте фронтального наступления на коррупцию актуализируется проблема повышения уровня нравственной культуры государственных служащих как фактора обеспечения их антикоррупционной устойчивости и формирования иммунитета к противоправным действиям. В этой связи в статье анализируются итоги реализации положений нормативных правовых актов минувшего десятилетия, направленных на преодоление «дефицита нравственности» государственных служащих, и причины неэффективности деятельности органов государственной власти по обеспечению соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению как одного из важнейших условий противодействия коррупции в стране и повышения доверия населения к власти.

Страна переживает сегодня непростое время. Эскалация внешнеполитических угроз в форме антироссийских санкций, разгул информационной войны, направленной на дискредитацию и разрушение традиционных ценностей российского общества с целью его разобщения и деформации его исторической памяти, культурная интервенция, целенаправленно насаждающая чуждые нам западные образцы и стереотипы поведения с единственной целью - «дрессировать условные рефлексy в сфере подсознательного» [1. С. 51], чтобы легче было манипулировать общественным сознанием, - все это подвергает испытанию на прочность традиционные нравственные основы общества, его способность выстоять в условиях агрессивной внешней среды и вытекающих из них внутренних трудностей, ставит целью дестабилизировать ситуацию в стране, подорвать доверие граждан к власти, сознавая, что оно является ключевым ресурсом стабильности и развития в кризисной ситуации.

Не улучшают ситуации и внутренние трудности: финансово-экономический кри-

зис, сопровождающийся ростом цен на потребительские товары, в том числе на товары и продукты первой необходимости, падение доходов рядовых тружеников, рост безработицы, развал бизнеса, которые не могут не усиливать тревожность людей и неуверенность в будущем их и их детей.

На этом социальном фоне разрушительную силу приобретает безуспешность борьбы власти с неубывающей коррупцией, которая представляет собой прежде всего один из механизмов взаимодействия криминализованной части общества, в том числе экономической деятельности бизнеса, с криминальной частью органов государственного управления, что придает ей устойчивый системный характер. Проведенный Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 14-15 марта 2015 года социологический опрос показал: 73% россиян оценивают степень распространения коррупции в обществе как высокую и очень высокую, 20% считают ее средней и лишь 2% - низкой. Ежегодные опросы общественного мнения Левада-Центра, проводившиеся с 2001 по 2012 годы,

* Шувалова Наталья Николаевна, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

выявили значительное увеличение количества респондентов, считающих, что воровства и коррупции за 12 лет стало больше – число сторонников такого мнения выросло с 11% до 50% [4. С.72] Суммарная негативная оценка респондентов (жителей России и предпринимателей), считающих антикоррупционную политику Правительства Российской Федерации неэффективной, составляет 90%. [4. С. 79] 56% опрошенных в ходе исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), считают, что полностью победить коррупцию невозможно. [2].

На основе проведенного исследования ученые пришли к выводу, что главным фактором неумолимого разрастания коррупции в стране является «нравственное разложение современного российского общества». В этих условиях сохранение и укрепление морального духа россиян приобретает решающее значение как фактор стабильности, взаимодоверия и взаимоподдержки общества и государства.

Большая ответственность за упрочение демократических, правовых и духовных основ российского государства, за обеспечение прав и свобод его граждан и повышение качества их жизни, за внутреннюю и внешнюю безопасность страны, поддержание социальной стабильности возлагается на государственную службу. Важным признаком ее как социального института является то, что она представляет собой не только правовую, но и этическую систему, ее способность влиять на все сферы общественной жизни распространяется и на духовную сферу.

Социальный характер государственной службы, ее устойчивость и надежность во многом определяются состоянием государственно-служебной культуры государственных служащих, их качественным составом, профессиональной и моральной подготовленностью, способностью и готовностью к выполнению возложенных на них обществом функций. Причем роль морального фактора в деятельности чиновников становится все весомее, а повышение их нравственной культуры становится тем недостающим звеном в системе мер противодействия коррупции, которое должно обеспечить их синергетический характер.

Однако выявленная в процессе опроса иерархия мотивационных ценностей чиновников показывает, что первые места в ней занимают ценности личного благополучия, комфорта, обогащения, главное же сущностное назначение государственного

служащего – общественное служение – занимает последнее место в числе мотивов поступления на государственную службу. Половина опрошенных респондентов – жителей России и предпринимателей – считает, что к коррупции причастно большинство государственных служащих, причем наиболее распространенной и типичной формой проявления коррупции на государственной службе является взятка. Первые же места в системе иерархии оценок наиболее типичных коррупционных нарушений, по мнению респондентов, занимают использование служебных полномочий для решения вопросов собственного бизнеса и личных проблем. При этом более всего пораженным коррупцией является чиновничество, власть становится зависимой от коррупционеров (49,3 % россиян), авторитет управленца падает [2. С. 751].

Таким образом, анализ представленных социологами материалов показывает, что «дефицит нравственности» в государственной службе не только не преодолен, но и усугубляется, и проводимые в настоящее время в аппарате управления сокращения вряд ли будут способствовать улучшению этой ситуации.

И все же тот факт, что законодательство в последнее десятилетие уделяет столь пристальное внимание этическому аспекту функционирования аппарата управления, вселяет оптимизм, убеждая еще раз в том, насколько назрела потребность в нравственном очищении государственной службы как факторе не только восстановления ее авторитета и повышения эффективности, но и морального оздоровления всего российского общества.

Четкость поставленных еще полтора десятилетия назад в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации целей и задач требует анализа итогов выполнения ее программных положений.

Итог первый: за минувший период создана широкая правовая основа для реализации положений Концепции реформирования системы государственной службы РФ об обеспечении этичности государственных служащих и соблюдения ими этических норм и правил поведения как одного из важных факторов успеха противодействия коррупции, преодоления моральных деформаций на государственной службе и обеспечения тесного взаимодействия государственной службы и гражданского общества.

Итог второй: созданы предпосылки и сделаны первые шаги для формирования системы управления нравственными отношениями на государственной службе в рамках исполнения Законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: сформированы ее «нижние этажи» в форме комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Итог третий: получили правовой статус основные требования к служебному поведению государственных служащих, закрепленные в виде правовых норм в Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», что дает основание применять в случае их несоблюдения юридические формы ответственности.

Итог четвертый: определены конкретные субъекты обеспечения исполнения требований к служебному поведению; разработана система конкретных действий и мер, способная преодолеть «дефицит нравственности» в сфере государственного управления и защитить общество от коррумпированных, недобросовестных и безответственных чиновников.

Итог пятый: внесением изменений в отдельные статьи Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ нормативно закреплены конкретные формы ответственности за несоблюдение ряда требований к служебному поведению государственных служащих.

Итоги кажутся внушительными, нормативно-правовая основа - достаточной для кардинальных изменений, которые должны были произойти за минувшее десятилетие в качественных характеристиках кадрового корпуса государственной службы. Однако ожидаемых результатов не произошло. Один из выразительных показателей этого - по-прежнему низкий рейтинг России по уровню восприятия коррупции. А вот главными причинами успеха в противодействии коррупции стран, занимающих все последние годы, по данным международной неправительственной организации Transparency International, первые места по этому показателю (Дания, Новая Зеландия и Финляндия), аналитики называют прежде всего *строгие правила, регулирующие деятельность лиц, занимающих государствен-*

ные должности. [3] Речь идет о наличии в этих странах четко и грамотно разработанных этических кодексов государственных служащих, обеспеченных продуманными механизмами реализации заложенных в них требований.

Представляется, что переломить коренным образом ситуацию в государственной службе не позволяют следующие основные причины.

Причина первая - ситуация, которую можно охарактеризовать поговоркой «у семи нянек дитя без глаза». Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», предусматривающий создание системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, до сих пор не выполняется. Поэтому предусмотренные им функции *координации и контроля* за выполнением законодательства, регулирующего все аспекты функционирования государственной службы, в том числе и нравственный, осуществлять по-прежнему некому. Созданные же нижние звенья будущей системы управления нравственными отношениями на государственной службе с этими задачами не справляются и не могут справиться в силу объективных причин: неопределенности их статуса и задач, разобщенности, отсутствия общего и методического руководства, кадровой неподготовленности к решению поставленных задач.

Важнейший из имеющихся сегодня инструментов обеспечения соблюдения государственных служащими требований к служебному поведению - подразделения кадровых служб федеральных органов исполнительной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений, созданные в соответствии с Указом Президента РФ в 2010 году, - фактически так и не заработал, хотя Типовое положение о них было утверждено Правительством Российской Федерации еще 18 февраля 2010 г.

Из числа задач, которые предусмотрены Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», задача профилактики *иных правонарушений* просто выпала, все внимание сосредоточилось лишь на коррупционных правонарушениях. Раз-

дела II и III Положения так и называются: «Основные задачи подразделения по профилактике коррупционных правонарушений» и «Основные функции подразделения по профилактике коррупционных правонарушений». А ведь *иное правонарушение – это несоблюдение требований к служебному поведению*. Следовательно, обеспечением соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих, опять будет некому заниматься.

Не выполняют своих функций и комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, само название которых, предписанное Законом, говорит об их предназначении. Предусмотренный Законом механизм, призванный преодолеть нравственный дефицит в государственной службе как один основных факторов формирования иммунитета к противоправным, коррупционным действиям, фактически не работает.

Причин бездействия формально созданных в государственных органах комиссий немало, но главные из них – это:

- *вспомогательный характер* деятельности, обусловленный статусом совещательного органа;

- вытекающая из этого *функциональная ограниченность*, не предусматривающая планомерной, долговременной работы по этико-профессиональному развитию персонала государственной службы и систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению;

- *эпизодический характер* работы комиссий, обусловленный тем, что основанием для проведения заседания комиссии является представление руководителем материалов проверки государственного органа о несоблюдении требований к служебному поведению: нет представления – комиссия не работает;

- *рекомендательный характер* принимаемых комиссиями решений, который предопределяет их несамостоятельную, вспомогательную роль, не позволяющую им проявить себя в качестве активного инструмента и эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы;

- *разобщенность* деятельности комиссий, созданных в государственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая обеспечивала бы методическое руководство, координацию и контроль их деятельности;

- *соединение* в одной комиссии двух направлений деятельности: соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирование конфликта интересов, хотя и взаимосвязанных, но разных как по содержанию, так и по способам решения задач, требующих разных подходов.

Причина вторая – отсутствие кодекса этики государственного служащего как нормативного документа, содержащего четко сформулированные требования к служебному поведению государственных служащих в форме общих этических принципов и норм, а также правил в виде конкретных предписаний по выполнению этих принципов и норм.

Несмотря на то, что еще в 1997 году Генеральная Ассамблея ООН утвердила Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, а в 2000 году Комитетом министров Совета Европы был разработан и предложен странам-участницам модельный кодекс поведения государственных служащих в качестве основы для разработки национальных кодексов (1), в России до сих пор так и не принят нормативный документ, регулирующий нравственный аспект функционирования государственной службы, хотя вопрос о его создании не сходит с повестки дня уже второй десяток лет.

Подготовленный Министерством здравоохранения РФ и одобренный решением президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (протокол № 21 от 23 декабря 2010 г.) «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» так и не получил статуса нормативного документа, а его неудовлетворительное качество послужило основанием к тому, что Национальным планом противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 11.04.2014 N 226, Правительству Российской Федерации поручено было подготовить и представить к 1 августа 2014 года предложения по совершенствованию Типового кодекса. Однако это поручение к указанному сроку не выполнено.

Причина третья – отсутствие реальных, действенных механизмов обеспечения соблюдения требований к служебному поведению, предусмотренных Законом и опирающихся на базовый принцип неотвратимости наказания за их неисполнение. Еще в 2008 году Президент РФ в Послании

Федеральному Собранию Российской Федерации в числе мер по противодействию коррупции назвал необходимость соотносить действия государственных служащих с установленными правилами поведения на службе, невыполнение которых «должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность». Однако это поручение так и не нашло отражения в законодательстве.

Причина четвертая - отсутствие системы этико-профессионального развития государственных служащих, одной из важнейших составляющих которого является этическое образование, обеспечивающее необходимый уровень знаний в области профессиональной этики и делового этикета, умений в использовании этих знаний в процессе повседневной профессиональной деятельности и навыков должного служебного поведения. Сегодня можно говорить лишь о фрагментарном этическом обучении будущих и действующих государственных служащих в виде отдельных вкраплений в учебные программы спецкурсов, лекций, иногда деловых игр или программ обучения «по кейсам», да и то не во всех учебных заведениях, готовящих специалистов для сферы управления. Изучение этических аспектов делового и служебного поведения работника в тематических планах многих высших учебных заведений, осуществляющих подготовку и повышение квалификации кадров персонала управления, пока остается скорее исключением, чем правилом.

Вывод: государственная служба как институт общественного служения в силу

своей организованности, корпоративной сплоченности, высокого профессионализма и компетентности может стать фактором стабилизации, духовно-нравственного оздоровления и сплочения общества, гарантом успехов в построении действительно демократического, социального, правового, сильного государства, способного к самоочищению и возрождению в ее исконном призвании — служить своему народу верой и правдой. Но для этого необходимо, чтобы принимаемые законы, политические решения и иные нормативные акты неукоснительно исполнялись, а их невыполнение влекло бы за собой персональную ответственность, обеспечивая действенность принципа неотвратимости наказания как важнейшего условия укрепления доверия граждан к органам власти, которое особенно необходимо сегодня как гарант успешного управления в кризисной ситуации, в которой оказалась сегодня страна.

Примечания

(1) В докладе Генерального секретаря ООН «Осуществление Международного кодекса поведения государственных должностных лиц» в апреле 2002 года сообщалось, что уже к тому времени 54 государства представили сведения о принятии соответствующих нормативных актов в своих странах, причем большая их часть получила правовой статус. // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039962.pdf>

Литература:

1. Адорно Т.В. Введение в социологию музыки // Адорно Т.В. Избранное: социология музыки: Университетская книга. Москва - Санкт-Петербург. 1999. // <http://hyperlib.libfl.ru>
2. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2014.
3. Россия пока остается в нижней части рейтинга коррупции // Экономика и жизнь. 2012. № 48 (9464) // <http://www.eg-online.ru>.
4. Тавокин Е.П., Широкова О.В., Шишова Ж.А. Коррупция в системе государственной службы // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 1(119) // <http://ecsocman.hse.ru>.

MORALITY AS AN IMPERATIVE OF SUCCESSFUL MANAGEMENT IN CRISIS SITUATIONS

The frontal attack on corruption makes topical the issue of improving the moral culture of civil servants as a factor of ensuring

sustainability of anti-corruption work and formation of immunity against wrongdoing. In this regard the article analyzes the results

of the implementation of the provisions of normative legal acts of the past decade aimed at overcoming the «lack of morality» of civil servants, and the reasons for ineffectiveness of public authorities to force public officials to observe requirements for official behavior as one of the most important conditions for fighting corruption in the country and increasing public trust in the authorities.

Natalia Shuvalova,
Candidate of Science (Philosophy),
Associate Professor. Department of State
Service and Cadre Policy, Russian Academy
of National Economy and Public Service
under President of Russia

Ключевые слова:

этика, мораль, нравственность,
нравственная культура, коррупция,
государственный служащий, служебное
поведение, требование к служебному
поведению, кодекс этики государственного
служащего, иное правонарушение.

Keywords:

ethics, morality, moral culture, corruption,
state servants, service behavior, requirement
for service behavior, code of ethics of the state
servant, wrong-doing.

References:

1. Adorno, T.V. Vvedenie v sotsiologiyu muzyki. Izbrannoe: sotsiologiya muzyki: Universitetskaya kniga [Introduction to the sociology of music. Favorites: sociology of music: the University book]. Moscow – St. Petersburg, 1999 // <http://hyperlib.libfl.ru>.
2. Ohotskij E.V. Teorija i mehanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravlenija [Theory and mechanisms of modern public administration: the Textbook]. M., 2014.
3. Rossiya пока ostaetsya v nizhney chasti reytinga korrupsii [Russia remains at the bottom of the corruption index] // *Ekonomika i zhizn* [Economy and life]. 2012. № 48 (9464) // <http://www.eg-online.ru>.
4. Tavokin, P. E., Shirokova, O. V., Shishova, A. J. Korrupsiya v sisteme gosudarstvennoy sluzhbyi [Corruption in public service]. Monitoring obschestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsialnyie peremenyi [Monitoring public opinion: economic and social change]. 2014. № 1 (119) // <http://ecsocman.hse.ru>.