2. *Гельман, В*. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra.-2007.-№ 1(35).

3. *Шомина, Е.С*. Трансформация модели взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2010. – № 4(10).

© Балашова М.В., 2011

П.Я. Федотова

МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ДОЛЖНОЙ МОРАЛИ В ПРАКТИКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ФЕДОТОВА Полина Яновна – аспирантка кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС (E-mail: fedotova_polinka@mail.ru)

Аннотация. *Раскрывается проблема формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих.*

Ключевые слова: *государственная служба, государственные служащие, образ государственного служащего, мораль, доверие граждан к власти, механизмы общественного воздействия.*

В научных трудах по проблемам этики на государственной службе отмечается широта и сложность проблемы нравственного поведения госслужащих. Исследователи признают, что существуют факторы, мешающие проявлению высокой нравственности в среде государственной службы, проблемы этики, и самое главное, способы их решения в одной стране могут разительно отличаться от проблем и решений – в другой.

На наш взгляд, наиболее действенным механизмом общественного воздействия, требующим длительной и сложной работы, является господствующее общественное мнение. Оно в приятии или неприятии определенных поступков человека или коллектива всегда играло важную роль, зачастую определяя выбор личности, отношение к ней или к определенной группе людей, объединенных по различным критериям.

Реформирование государственной службы, и как один из элементов этого реформирования – формирование корпуса высокоморальных, ответственных, профессионально подготовленных государственных служащих, невозможно без политической воли власти. Требования власти, ее конкретные действия, связанные с созданием в обществе всеобщей нетерпимости к тем, кто нарушает нравственные нормы, способны в целом противостоять аморальным проявлениям в обществе и в среде государственной службы.

Роль власти в противодействии негативным явлениям подтверждают результаты социологических исследований по теме «Коррупция: общественное мнение о проблеме и путях ее решения». На вопрос «Почему так мало чиновников наказывается за взятки?», 56,7% респондентов от числа опрошенных ответили, что причиной является нежелание разоблачать высокопоставленных взяточников, а 53,4% респондентов определили, что причина в большей степени зависит от «воли и искреннего желания руководства страны» и степени сдерживания коррупции.

Таким образом, государству одной из линий проводимой политики целесообразно избрать линию, определяющую открытость государственной службы для граждан, их право иметь у руля власти высоконравственных личностей. Государство должно быть заинтересовано в создании институтов гражданского общества, формирующих общую идею нравственного оздоровления общества, публично оценивающих нравственность поступков, совершаемых в социуме и в среде государственных служащих.

О том, что потребность общества в расширении информационной открытости велика, свидетельствуют мнения респондентов: 43,6% считают абсолютно необходимым расширение информационной открытости органов власти и управления, 44,1% – это необходимо в определенной степени; только 7,3% респондентов считают, что такой необходимости нет. Эксперты практически в точности подтверждают высокую потребность в обществе в расширении в расширении информационной открытости государственных органов: 47,4% из них считают, что это абсолютно необходимо; 50,0% – необходимо в определенной степени; и только 2,6% считают, что такой необходимости нет (Индекс: КОМ-98). Такая консолидация мнений респондентов и экспертов достаточно убедительно показывает, что государственные органы должны учитывать в своей деятельности общественную потребность в их большей информационной открытости, которая является одним из условий доверия общества к государству[1].

Необходимо отметить и то, что в решении вопросов повышения качества и доступности социальных услуг, предоставляемых государством населению, должны принимать участие институты гражданского общества. Например, речь идет о процессах социального партнерства, социального контроля, законодательной инициативы и т. д. Оценить характер этого участия было предложено экспертам. Их мнения относительно участия или неучастия институтов гражданского общества в повышении качества и доступности социальных услуг разделились почти поровну с небольшим преимуществом тех, кто так или иначе это преимущество отмечает. 4,9% экспертов считают, что институты гражданского общества участвуют активно, 47,3% – участвуют, но недостаточно, 33,5% – практически не участвуют, 14,3% затруднились с отве-

[1] См.: Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы / А.И. Турчинов, К.О. Магомедов.– М.:Изд-во РАГС, 2010.– С. 7.

том, а неясность вопроса для них можно считать косвенным подтверждением слабого участия или неучастия институтов гражданского общества в этом процессе.

Таким образом, участие институтов гражданского общества в направлении взаимодействия с государством, которое можно отнести к сфере обеспечения социальной защищенности населения, явно недостаточно. Частично это обусловлено недостаточным уровнем развития самого гражданского общества в России, а также тем, что та форма либерализма отношений государства и общества, которая была избрана еще в начале 90-х годов прошлого столетия, практически себя не оправдала. В последние годы государство предпринимало различные меры для изменения ситуации в социальном обеспечении населения, но они не всегда и не во всем оказывались эффективными. Тем не менее какой-то результат был, и поэтому экспертам было предложено оценить характер изменений, которые произошли за последние три года в сфере предоставления населению социальных услуг по ряду параметров. Следует отметить, что заметный рост произошел в цене услуг (60,4%), расширении их ассортимента (53,9%) и объеме их предоставления (41,0%). Некоторым образом это подтверждает выводы официальных структур о росте благосостояния населения за последние годы, хотя это касается не всех слоев населения. Так, люди с невысокими доходами вынуждены платить больше за предоставляемые, реально необходимые услуги. К тому же, мировой кризис, начавшийся для России с осени 2008 г., уже повлиял на эти показатели в худшую сторону (кроме соответственно цен). Заметное снижение эксперты отметили по качеству услуг (28,3%) и своевременности их предоставления (22,1%), что вполне соответствует действительности – рост цен на услуги не изменяет основных параметров их предоставления, качества и своевременности. Из всего сказанного по поводу предоставления государством социальных услуг населению можно сделать вывод: государство проявило себя очень слабым социальным партнером, а институты гражданского общества оказались не готовы активно участвовать в изменении ситуации к лучшему. Отсюда можно сделать вывод о безоговорочной необходимости развития институтов гражданского общества.

Решение любой поставленной задачи, в том числе задачи формирования высокоморальной личности государственного служащего, возможно только в том случае, если присутствует политическая воля власти, а вместе с ней и общественное мнение. Раскрывая механизмы формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих, необходимо понимать, что решение вопросов будет эффективнее, у государственных служащих будут социальные гарантии, определенные государством.

Следуя логике проведенного исследования, целесообразно проанализировать такой механизм воздействия, который наиболее распространен в разных странах – Этический кодекс государственных служащих.

Рассматривая Этический кодекс государственного служащего как один из механизмов воздействия на должную мораль госслужащих, надо помнить, что он также является сводом норм и правил для госслужащих, используемый как ориентир для их профессиональной деятельности.

Сегодня проблема разработки и принятия Этического кодекса заключается в том, что в современном российском обществе отсутствует сложившаяся господствующая мораль, и это затрудняет опору на любые профессиональные кодексы, с одной стороны, а с другой стороны, разработка и принятие кодексов способствуют формированию господствующих моральных норм. Кодекс же должен соотносится с уже утвердившейся политической и правовой системой.

Среди причин, обусловливающих необходимость принятия Этического кодекса государственного служащего, можно выделить следующие:

кодекс определяет и содержит сущность, специфику моральных принципов и норм в системе государственной службы;

он выступает дополнительным инструментом регулирования служебных отношений в профессиональной среде государственных служащих;

кодекс может выступать своеобразным критерием для определения профессионализма государственных служащих;

он может выполнять воспитательные и образовательные функции, так как в нем должны быть собраны и систематизированы основные нравственные требования к государственным служащим.

Кодекс должен содержать конкретные этические нормы поведения и систему нравственных стандартов, соответствующих должной морали, нравственности государственного служащего, при этом он должен быть принят законодателем, чтобы требования, заложенные в нравственной составляющей госслужащего, носили предписывающий характер.

Так как имеются специальные документы, трактующие юридические нормы государственной службы, кодекс должен оставаться свободным от прямого воспроизведения правовых норм, допустимо лишь упоминание о соответствующих позициях закона и отсылка к соответствующим законодательным актам. Он не должен быть версией юридического закона ни по содержанию, ни по механизму своего применения и воздействия, так как этическое поведение не может складываться по формуле «законно – значит, правильно». Никакая формальная процедура не отменяет моральных оценок и решений, основанных на личном восприятии ценностей.

В формировании Этического кодекса следует избегать двух опасных предположений:

во-первых, что все государственные служащие бесчестны и поэтому нуждаются в жестком и подробном нравственном регулировании.

во-вторых, не следует ожидать, что в нравственном смысле государственные служащие всегда и во всем обязаны и могут сделать то, что не под силу простым гражданам. Поэтому Этический кодекс не должен похо-

дить на опеку, под которую берут неполноценных членов общества, но он не должен требовать от государственных служащих героизма и святости как известной крайности.

Этический кодекс призван укрепить уверенность высоконравственных, добросовестных, профессиональных служащих в том, что их работа, их личные усилия будут позитивно оценены в системе государственной службы и в общественном мнении.

Мораль должностного лица не может основываться только на его собственном представлении о добре и зле, на его личной совести, она определяется и общественными потребностями. Следование этическим стандартам при исполнении служебных обязанностей предполагает при этом и специальные процедуры и методы контроля, которые определяются, в том числе и Этическим кодексом.

По своему содержанию Этический кодекс может включать в себя разные типы нравственных норм такие, как предписывающие (как требуется с точки зрения профессиональной морали государственного служащего поступать в определенных ситуациях); запретительные (что конкретно не разрешается в рамках служебного поведения); рекомендательные (как следует себя вести в той или иной нравственной ситуации). Обязательный характер содержащихся в нем положений должен быть основан на добровольном соглашении-договоре между служащим и государственным органом.

Важнейшим условием эффективности функционирования Этического кодекса является механизм его воплощения, способы контроля и санкции за нарушением его норм.

Конечно, в Этическом кодексе нельзя предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности государственного служащего. Правила кодекса, как уже отмечалось, не заменяют личного морального выбора, позиции и убеждений человека, его совести.

Необходим тщательный анализ всех проблем, связанных с разработкой и принятием Этического кодекса государственного служащего Российской Федерации, но бесспорно одно – подобный кодекс являлся бы, эффективным средством укрепления нравственных основ всей системы государственной службы.

Можно только сожалеть, что всего лишь около половины опрошенных госслужащих (в исследовании 1997 г., 2001 г.), считало целесообразным разработку подобного кодекса (каждый пятый вообще отвергал идею Этического кодекса, остальные не определились – Индекс: НОГС-97, ТОГКП-2001).

В любом случае в настоящее время разработка Этического кодекса государственного служащего является насущной необходимостью.

Еще одним механизмом формирования и развития духовно-нравственных качеств госслужащих является контроль деятельности государственных служащих, в том числе общественный.

Известно несколько подходов к контролю:

контроль посредством участия в процессах принятия и осуществления решений;

контроль в форме клиентных отношений;

контроль бюрократии с точки зрения соответствия ее деятельности общественным интересам;

контроль в форме юридической ответственности;

контроль соблюдения прав персонала.

Можно выделит виды контроля: контроль со стороны общественности, контроль непосредственно госслужащими, наделенными такой компетенцией, контроль исполнения норм законодательства.

Данный механизм требует создания специальных структур или введения специальных должностей, на которые будут возложена указанная функция контроля. Эти структуры ведут контроль посредством осуществления определенных полномочий и функций. В зависимости от вида контроля определяются полномочия и функции определенного органа, структурного подразделения.

В зарубежных странах на уровне государства существуют различные комитеты, комиссии, департаменты, Советы, а также Суды чести. Подобные структуры в России пока практически отсутствуют.

Перечисленные органы управления кадровой политики выполняют функцию правовой защиты персонала, своей целью они определяют поддержание высоких этических стандартов в среде служащих, предотвращение и разрешение возникающих конфликтов интересов, укрепление общественного доверия по отношению к правительственному аппарату, в том числе посредством консультационно-информационных функций.

Социологические исследования позволили определить функции специальных органов, занимающихся этикой государственных служащих среди них:

участие в обсуждении кандидатур на вакантные должности;

участие в работе аттестационных комиссий;

моральная оценка проступкам всех государственных служащих, в том числе руководителей;

рекомендации сотруднику, серьезно нарушившему этические нормы, добровольно подать в отставку;

рекомендации руководству принять административные меры к нарушителям этических норм;

выражение общественного порицания.

По вопросу о том, где или при каком учреждении, органе могут работать комиссии по этике, большинство госслужащих считает, что они должны быть в учреждениях, а не при каких-либо территориальных органах власти (Индекс: НОГС-97).

В рамках рассмотрения вопроса о видах и формах контроля не менее важен вопрос об общественном контроле деятельности должностных лиц,

об эффективности в этом плане различных государственных и общественных структур. Сегодня практически все социальные институты (в том числе и власти) не уделяют достаточного внимания проблемам нравственности госслужащих, за исключением средств массовой информации.

Однако в последнее время наметились определенные шаги, касающиеся общественного контроля деятельности госслужащих. Со стороны власти это выражается в принятии целого ряда нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности функционирования государственной службы, в обличении через средства массовой информации негативных поступков госслужащих и принятии мер по устранению данных нарушений, в формировании позитивного нравственного климата в обществе. Следовательно, эти нормы распространяются и на госслужащих, так как нравственное оздоровление работников государственного аппарата невозможно без нравственного оздоровления общества.

Анализируя механизмы формирования должной морали госслужащих, нельзя не уделить внимания методам управления персоналом государственной службы, от которых в коллективах государственных служащих напрямую зависит состояние морально-психологического климата в их среде.

Успех решения задач в сфере нравственной составляющей государственной службы во многом зависит от действенных методик этической оценки кадров на всех этапах управления персоналом государственной службы: в процессе отбора персонала, оценки его квалификации, в процессе прохождения государственной службы, формирования системы вознаграждения, планирования развития карьеры каждого государственного служащего.

Конечно, нельзя дать исчерпывающий список механизмов формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих, так как они зависят от многих факторов внешней среды. Следует только еще раз подчеркнуть, что повышение нравственности госслужащих, формирование и развитие у них определенных духовно-нравственных качеств, отвечающих требованиям государства и общества, будут способствовать повышению авторитета власти в глазах населения, а следовательно, доверию к представителям властных структур к их решениям, действиям, в целом к политике, проводимой государством. Поэтому формирование высокоморальной личности государственного служащего – одна из важных задач повышения эффективности функционирования всей власти в целом.

Список литературы

1. Административная этика: учебное пособие / под ред. В.Л. Романова. – М.:Изд-во РАГС, 1999.

2. *Атаманчук, Г.В.* Управление как фактор развития (Размышления об управленческой деятельности). – М.: Экономика, 2002.

3. *Ионова, А.И.* Этика и культура государственного управления. – М.: Изд–во РАГС, 2003.

4. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы / А.И. Турчинов, К.О. Магомедов. – М.:Изд-во РАГС, 2010.

© Федотова П.Я., 2011

А.В. Гусева

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ КОНТЕКСТ УПРАВЛЕНИЯ

ГУСЕВА Анна Владиславна – аспирантка кафедры управления социальными и экологическими системами РАГС (e-mail: angu@list.ru)

Аннотация. *Анализируются теоретические и методологические проблемы управления социокультурными процессами, исследования социокультурных паттернов и тенденций.*

Ключевые слова: *управление, культура, социокультурные процессы, социокультурные паттерны, социальные ценности, искусство управления, управление социокультурными процессами, управление «через культуру».*

Феномен управления в эпоху перемен испытывает глубокие преобразования в силу сущностных трансформаций государственного, муниципального, бизнес-управления в дискурсе модернизации России. Начало переосмысления управления как социальной реальности, по мнению автора, было положено уже Н.Н. Моисеевым в его «Расставании с простотой». Поскольку в социальных системах не может быть единой цели, возникают чрезвычайные трудности при выборе способов воздействия на систему, которая в свою очередь становится все более и более сложной. Н.Н. Моисеев предпочитал говорить не об управляемом, а о *направляемом* развитии социальных и социально-экономических систем[1]. В специальной литературе появился термин «*соуправление*».

В.С. Карпичев в «Основаниях инновационного прорыва в государственном управлении» в качестве доминирующего вектора развития российского социума рассматривает взаимоСОдействие управления и социальной

[1] См.*: Моисеев, Н.Н.* Расставание с простотой.– М.: АГРАФ, 1998.– С. 303,304.