В.В.Комлева,
кандидат философских наук

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

Суть профессиональной этики и морального регулирования на государственной службе состоит в обеспечении честного и добросовестного выполнения служащими их должностных обязанностей, последовательном соблюдении государственного интереса, защите прав и свобод граждан. Структура этических диспозиций и ценностей госслужащих зависит от вида службы, предмета деятельности, должности, личностных особенностей. Существуют, однако, базовые моральные ценности, связанные с преданностью конституционному строю, уважением к принятым в государстве законам, осознанием высокой ответственности за выполнение

* В основу статьи положены результаты социологического исследования «Профессиональная этика государственных служащих: состояние и степень соответствия задачам реформирования государственной службы», осуществленного Социологическим центром РАГС 17–27 ноября 2003 г. (руководитель – д-р филос. наук, проф. В.Э.Бойков).

Выборочная совокупность составила 1076 человек, в том числе: 52 работника центральных аппаратов Минфина РФ, Госналогслужбы РФ, Минэкономразвития и торговли РФ, Минэнерго РФ, Минсельхоза РФ, замещающих руководящие должности; 684 работника территориальных структур Минфина РФ и Госналогслужбы РФ в 15 субъектах Федерации; 340 работников органов исполнительной власти 16 субъектов Федерации.

В ходе экспертного опроса выборочная совокупность составила 147 человек в 16 субъектах Российской Федерации. В качестве экспертов выступили руководители центрального аппарата министерств, территориальных представительств федеральных органов власти, а также органов субъектов власти РФ или их заместители, ответственные за работу с кадрами; начальники отделов кадров или их заместители; работники, курирующие вопросы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров вышеперечисленных ведомств. Опрос проведен Социологическим центром РАГС в республиках Карелия и Татарстан, Красноярском, Ставропольском, Хабаровском краях, Брянской, Ленинградской, Нижегородской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Тверской областях, Ханты-Мансийском автономном округе и Москве

служебного долга и т. п. Именно эти ценности должны определять деятельность госслужащих и лежать в основе профессиональной этики.

Однако статистические данные и социологические опросы[1] свидетельствуют о недостаточно развитой профессиональной этике госслужащих. Подобные оценки в последнее время приобретают институциональный характер, ибо закреплены в официальных документах, которые подчеркивают актуальность проблемы[2].

Так, в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» отмечается: «Утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьеры на пути злоупотребления, коррупции и произвола в этих органах. Пока еще не выработаны нормы служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации»[3].

Приоритетной задачей реформирования госслужбы в Программе признается «внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих».

Программа предусматривает проведение в 2003–2005 гг. экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной госслужбы, мониторинга ее реформирования, а также отработку механизмов выявления и разрешения конфликтов интересов на госслужбе и профессиональной этики госслужащих.

Осуществленное Социологическим центром РАГС исследование имело целью изучение основных показателей, характеристик и тен-

---

[1] См., например: «Социология власти» за 1997–2003 гг.; Социологические исследования в системе государственной службы 1992–2002: Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации. М.; Орел, 2002.

[2] Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» 12 августа 2002 г. №885; «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. №885.

[3] Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Российская газета. 2002. 23 нояб. С. 5.

денций развития профессиональной этики государственных служащих в условиях реформирования государственной службы.

Анализ результатов исследования

Исследование показало, что профессиональная этика большинством респондентов оценивается сегодня как одно из условий продвижения по службе. Так, среди экспертов – руководителей кадровых служб 58,3% считают, что соблюдение норм служебной этики безусловно влияет на продвижение по службе, 34,5% – влияет хотя бы отчасти. Среди работников аппаратов показатели несколько ниже (56,4 и 26,8% соответственно), но в целом подтверждают оценки экспертов. Сравнение роли служебной этики в различных органах государственной власти показывает, что наиболее значим этот аспект при продвижении по службе в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти (60,1%), а наименее – в органах исполнительной власти субъектов Федерации (49,4%).

Роль норм служебного поведения возрастает в зависимости от стажа работы служащих в органах государственной власти. Наименьшее значение этические основы деятельности имеют для впервые назначенных на должность и тех, кто уже проработал от шести до десяти лет. Скорее всего, это связано с процессами адаптации, но так как ее изучение не входило в задачи данного исследования, то мы не можем однозначно говорить о такой корреляции.

В то же время анализ значимости норм служебной этики в зависимости от групп должностей существенной разницы в оценках не выявил. Некоторое повышение наблюдается на уровне высших (58,6%) и старших (57,9%) должностей. Наименее важны нормы служебного поведения для респондентов главных (53,8%) и ведущих (55,8%) должностей. Это весьма опасный показатель, ибо именно эти группы составляют большую часть служащих и чаще других общаются с населением, транслируя в общество характеристики, которые затем становятся основой для оценок госслужбы в общественном мнении.

Наиболее значимыми **качествами служебной этики** являются такие, как дисциплинированность, честность, способность брать ответственность на себя, доброжелательность (см. табл. 1).

Сравнение ответов экспертов и госслужащих позволяет определить комплекс наиболее важных качеств служебной этики. Они примерно одинаковы в оценках как первых, так и вторых. Принципиальных отличий в распределении ответов экспертов и остальных

работников аппаратов не было и в 1997 г.[1] Однако спустя пятилетие реформ более детальный анализ процентных значений и ранжирование качеств профессиональной этики выявляют проблемы, которые могут иметь негативные последствия.

Таблица 1

Оценки значимости качеств служебной этики

(в %[2])

Нормы и правила служебного поведения	Эксперты	Работники аппаратов		
	2003 г.	2003 г.	2002 г.	1997 г.
Дисциплинированность	69,1	49,5	33,8	56,8
Честность	53,2	37,3	67,6	52,6
Способность брать ответственность на себя	48,2	58,9	30,6	22,5
Доброжелательность	30,9	42,1	27,6	61,5
Принципиальность	16,5	25,3	17,6	54,0
Способность к компромиссу	14,4	31,5	20,6	27,0
Справедливость	11,5	25,8	12,6	37,8
Открытость	7,2	8,1	5,0	32,4
Склонность к взаимопомощи	6,5	16,9	8,5	29,7
Терпимость к чужим жизненным идеалам	5,8	9,6	6,5	16,2

1. Компетентность руководителей кадровых служб. 5,0% экспертов затруднились определить, каким качествам служебного этикета уделяется наибольшее внимание при подборе кадров в аппарате соответствующего органа власти. Это показатель того, что сами руководители, отвечающие за прием и продвижение кадров на госслужбе, затрудняются оценить роль профессиональной этики и отдельных ее составляющих в процессе деятельности служащих.

2. Ответственность. Как видно из таблицы, более половины госслужащих считают, что наиболее важным качеством для выполнения служебных обязанностей является способность брать ответственность на себя. При этом данное качество учитывается при приеме на работу лишь в третью очередь, а приоритет отдается дисциплинированности.

---

[1] См.: Мониторинг кадров госслужбы (первый этап) // Социология власти. 1997. № 4–5.

[2] Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответов.

В итоге госслужащие осознают необходимость ответственности в большей мере, чем руководители кадровых служб. Наиболее важной способность брать ответственность считают служащие высших (64,9%) и ведущих (62,4%) должностей.

Распределение оценок в зависимости от стажа работы в органах государственной власти показывает прямую зависимость роста значения способности брать ответственность на себя от увеличения стажа работы. Более опытные работники считают ответственность одним из важных качеств для службы в органах власти. В то же время руководители кадровых служб не считают данное качество приоритетным, ставя его на третье место. Отсюда возникает противоречие разности подходов к проблемам формирования профессиональной этики, базирующейся в первую очередь либо на дисциплинированности, либо на ответственности. Второй подход наиболее приемлем в условиях административной реформы госслужбы.

О необходимости формирования ответственности среди госслужащих говорится практически во всех служебных документах, ибо психология дисциплинированного «винтика» блокирует развитие инновационного мышления, порождает отчужденность труда и неэффективное выполнение возложенных обязанностей.

3. Проблема дисциплинированности выражается в большей важности этого качества для руководителей кадровых служб по сравнению с самими служащими. Причина этого вроде бы проста: желание иметь послушных подчиненных. Но это поверхностный уровень объяснения. В основе данной проблемы лежит феномен дисциплинарной власти (М.Фуко). Несмотря на то что М.Фуко изучал весьма специфические дисциплинарные учреждения, некоторые из его выводов позволяют нам понять причины различий в оценках дисциплины служащими и руководителями кадровых служб.

Он утверждал, что в отличие от одной из своих исторических предшественниц – монастырской дисциплины – обновленные технологии власти устанавливают прямую связь между дисциплиной и общественной полезностью или практичностью: контроль за телом является частью оригинальной «политической анатомии» и увеличивает его (тела) отдачу, одновременно снижая независимость ориентации. Дисциплина поддерживается исключительно посредством манипуляций со временем и пространством.

В ситуации с госслужбой это выражается в корпоративности отношений, некоей обособленности и относительной закрытости для вмешательства «снизу» (что не отрицает ее общепризнанности как открытой системы). Факторы, ведущие к этому, различны, но в боль-

шей мере это объясняется особым статусом госслужбы в системе социального управления и сходством моделей и образцов поведения, которых придерживаются служащие, их руководители и вышестоящие органы, ответственные за координацию действий. Обособленность и корпоративность госслужбы представляет собой фундамент дисциплинарной власти, однако сама по себе она не является достаточным основанием для формирования всеобъемлющей системы управления действиями и поведением служащих.

Важность дисциплины обусловлена самой организацией пространства госслужбы, то есть ее иерархичностью и делением на строго соподчиненные уровни. Дисциплина основывается на строгом количественном учете, позволяет в иерархически организованном пространстве госслужбы в любое время детально контролировать (в форме дифференциации, поощрения, наказания, увольнения) деятельность служащих.

4. Честность и принципиальность. Более половины экспертов отмечают необходимость честности для работы в органах государственной власти, в то время как лишь 37,3% госслужащих считает честность важным качеством, ставя его на четвертое место. Принципиальность работники аппаратов ставят на пятое место.

Эти качества и ранее не занимали первых мест в рейтинге качеств профессиональной этики. Однако в 1997 г. госслужащие ставили честность несколько выше – на третью строку, принципиальность – на четвертую, хотя неподкупность занимала девятое место.

Сегодня честность наиболее важна для главных (38,5%) и ведущих должностей (38,5%), а принципиальность – для старших должностей (32,2%).

Анализ показывает, что критическими периодами значимости честности и принципиальности являются периоды до 1 года работы и 9–10 лет. Наибольшие расхождения в оценке этих понятий наблюдаются среди начинающих служащих, затем в их сознании содержание данных понятий начинает сближаться, но после 10 лет работы оценки честности и порядочности снова поляризуются. На фоне снижения значимости служебного бескорыстия среди всей выборки респондентов неприоритетность честности и принципиальности становится весьма тревожной тенденцией.

Учитывая, что сегодня госслужащие не удовлетворены некоторыми существенными аспектами своей деятельности (см. ниже), указанная проблема является одним из факторов развития конфликтов интересов на государственной службе.

В целом с 1997 г. правила служебного поведения и нормы профессиональной этики существенно обесценились и потеряли статус смыслообразующей в деятельности государственных служащих.

Состояние компонентов профессиональной этики

Мотивационный компонент.

Формирование профессиональной этики в служебной среде во многом зависит от степени удовлетворения актуальных потребностей работников. Госслужащих в большей степени больше не удовлетворяют, чем удовлетворяют: уровень оплаты труда, уровень социальной защищенности, возможность влияния на положение дел в республике, крае, области (см. табл. 2).

Таблица 2

Оценка удовлетворенности обстоятельствами работы

(в % от числа опрошенных)

Обстоятельства работы	В основном удовлетворяет	В основном не удовлетворяет	Затруднились ответить
Условия труда	86,8	10,3	2,9
Режим труда	82,2	12,9	4,9
Возможность влиять на положение дел в республике, крае, области	21,7	22,8	55,5
Техническая оснащенность рабочего места	81,2	16,0	2,8
Возможность видеть конкретные результаты своего труда	72,8	14,8	12,4
Перспектива самосовершенствования	59,3	21,3	19,4
Уровень оплаты труда	22,8	69,2	8,0
Уровень социальной защищенности	37,5	49,9	12,6
Шансы роста по службе	44,1	26,0	29,9
Отношения с начальством	85,9	5,1	9,0
Полезность работы для общества	69,8	9,6	20,6

Неудовлетворенность оплатой труда и социальной защищенностью является перманентной характеристикой мотивации госслужащих[1] и, несомненно, провоцирует коррупцию, конфликты интересов и иных девиаций профессиональной этики.

Неудовлетворенность возможностью влиять на положение дел на подведомственной территории для органов исполнительной власти также является тревожной тенденцией. Она косвенно показывает неспособность госслужащих что-то изменить, ибо

[1] С 1997 г., отвечая на вопрос: «Какой стимул работы имеет наиболее важное значение для кадров Вашего аппарата?», более половины экспертов отмечали увеличение оплаты труда и необходимость социальной защиты.

для инноваций необходимо иметь возможность вмешиваться в происходящие события, оказывать влияние на процессы и обстоятельства, использовать весь спектр власти, включая воздействие на использование власти другими. Отсутствие влияния естественным образом становится причиной падения общественного авторитета органов власти и, в итоге, снижения престижа госслужбы.

Наиболее удовлетворены госслужащие условиями труда, отношением с начальством, взаимоотношениями в коллективе, режимом труда, технической оснащенностью рабочего места, что пять лет назад было одной из главных проблем. В 1997 г. лишь 42,9% были удовлетворены благоприятной атмосферой в коллективе (сегодня 82,8%), около 40% – хорошей организацией труда (сегодня таких значительно больше – см. табл. 2), лишь 7,1% – перспективой повышения по службе (сегодня шансами роста по службе удовлетворены 44,1%; перспективами самосовершенствования – 59,3%).

Важным элементом формирования профессионально-этичного поведения является самореализация служащих в ходе профессиональной деятельности. Сегодня 66,9% респондентов удовлетворены возможностью самореализации, причем наибольшие возможности для этого предоставляют федеральные органы государственной власти на федеральном уровне (75,0%).

Мотивационный компонент профессиональной этики имеет материально-прагматическую направленность. Это создает благоприятные условия для развития девиаций профессиональной этики на госслужбе, нарушений норм служебного поведения, развития конфликтов интересов.

Исследование когнитивного компонента позволяет получить информацию о знаниях госслужащими норм профессиональной этики и документов, регулирующих служебное поведение. Эти знания позволяют оценивать собственную деятельность и деятельность коллег, ориентироваться в разнообразных ситуациях.

Как было показано выше, госслужащие вполне представляют роль профессиональной этики и необходимость развития качеств, ее составляющих. Однако теоретические знания кодифицированных норм недостаточно реализуются в практической деятельности. Нормативно-правовое регулирование этических отношений не всегда имеет ожидаемый результат.

По мнению экспертов, принятие Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» не оказало существенного влияния на состояние профессиональной этики в госаппарате (см. табл. 3).

Таблица 3

Оценка влияния Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» на состояние профессиональной этики в госаппарате

(в % от числа опрошенных)

Безусловно, да	15,0
Скорее да	21,8
Все осталось без изменений	37,4
Скорее нет	16,3
Безусловно, нет	2,0
Затруднились ответить	7,5

Ситуация усугубляется тем, что более половины госслужащих имеют весьма смутное представление о смысле и целях реформы государственной службы, о чем свидетельствуют и эксперты, и работники аппаратов (см. диаграмму 1).

Распределение ответов по должностным категориям, при условии искренности респондентов, показывает, что уровень представления о реформе существенно не зависит от занимаемой должности.

Смысл и цели реформы работники представляют примерно одинаково (см. диаграмму 2).

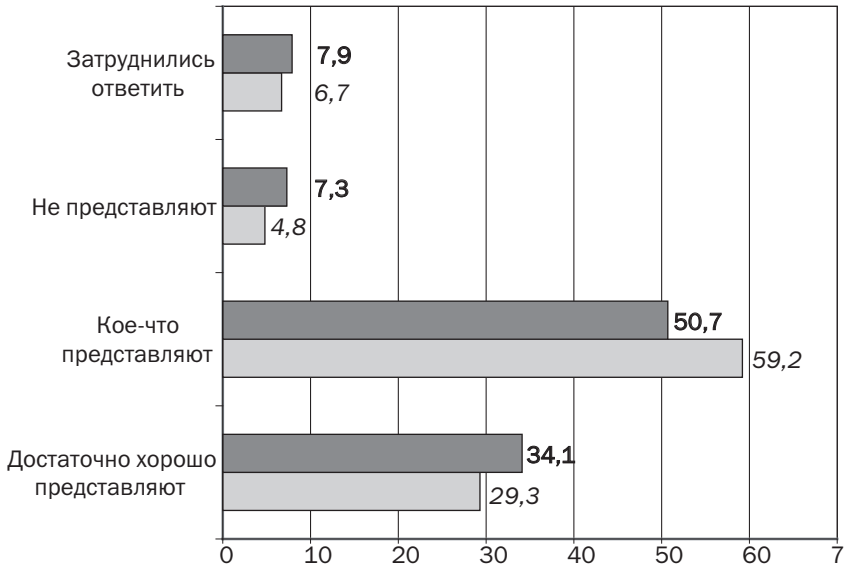
Однако настораживает тот факт, что среди высших должностей велико число респондентов, вообще не представляющих смысла реформы, что, вероятно, проецируется не только на подчиненных, но и через них на категории населения, с которыми работает каждое конкретное ведомство.

Сегодня неформальные, интенсивные по характеру правила поведения оказывают значительно большее влияние на профессиональную этику, чем формальные кодифицированные правила. Под интенсивными по характеру правилами понимаются те, которые постоянно вовлечены в процесс повседневной жизни. Кодифицированные правила, хотя и широкие по размаху и обязательности выполнения, являются в целом неглубокими с точки зрения влияния на характер и структуру социальной жизни чиновников.

Подобное различие мы считаем важным, поскольку некоторые ученые убеждены в том, что именно становление госслужбы как правового института, а также кодифицированные нормы оказывают большее влияние на процесс и результат социальной деятельности государственных служащих.

Диаграмма 1

Представления государственных служащих о смысле и цели реформы государственной службы[1]



Вероятно, сегодня наиболее важным становится формирование духовно-нравственных основ госслужбы. Большинство неформальных правил, исторически характеризующих поведение чиновников, трудно поддаются кодификации, но усваиваются как служащими, так и населением на глубинном уровне. Конечно, нормативно-правовые документы, касающиеся профессиональной этики и служебного поведения, относятся к разряду санкционированных социальных правил и предполагают в современном обществе формально установленную ответственность за их невыполнение. Однако, как показывают результаты опроса, сами гос-

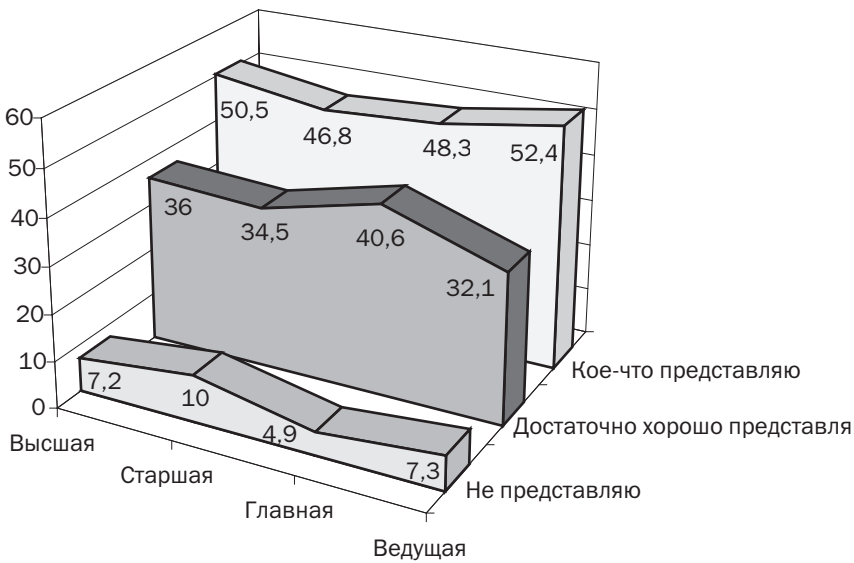
[1] 1 ряд – ответы экспертов (светлый ряд, значения выделены курсивом). Формулировка вопроса для экспертов: «Насколько хорошо представляют, по Вашему мнению, работники Вашего аппарата смысл и цель реформы государственной службы?».

2 ряд – ответы государственных служащих (темный ряд, значения выделены жирным шрифтом). Формулировка вопроса для государственных служащих: «Насколько хорошо Вы представляете смысл и цель реформы государственной службы?».

служащие не видят в этом особой практической пользы. С одной стороны, это говорит о недостаточной сформированности когнитивного компонента профессиональной этики, с другой – о том, что было бы серьезной ошибкой недооценивать силу неформальных норм и санкций, применяемых в отношении множества повседневных практик госслужащих.

Диаграмма 2

Уровень представления государственных служащих разных должностных категорий о смысле и целях реформы государственной службы



Регулятивный компонент профессиональной этики позволяет оценить, насколько нормы профессиональной этики регулируют отношение служащих к населению, к коллегам, с которыми профессионально взаимодействуют, обязательность и ответственность перед ними.

По мнению респондентов, соблюдение норм служебной этики сегодня влияет, но лишь отчасти регулирует отношения на государственной службе (см. табл. 4).

Результаты, представленные в таблице, показывают, что умение учитывать интересы населения оценивается практически отрицательно.

Таблица 4

Оценки уровня влияния качеств работника на его продвижение по службе

*(в % от числа опрошенных работников аппаратов органов власти и экспертов – руководителей кадровых служб)**

Качество служащего	Да, безусловно	Отчасти	Нет	Затруднились ответить
Добросовестное исполнение обязанностей	73,7	19,1	3,4	3,8
	83,0	**13,6**	**0,7**	**2,7**
Профессионализм	75,4	18,0	3,0	3,6
	85,0	**14,3**	**-**	**0,7**
Забота о соблюдении прав граждан	23,3	32,0	21,7	23,0
	30,6	**37,4**	**6,8**	**25,2**
Педантичное исполнение правовых норм	27,5	37,5	16,0	19,0
	29,3	**47,6**	**9,5**	**13,6**
Стремление к независимости от влияния посторонних организаций	19,8	24,3	25,9	30,0
	20,4	**32,0**	**23,1**	**24,5**
Служебное бескорыстие	38,1	23,3	18,3	20,3
	53,1	**26,5**	**7,5**	**12,9**
Политическая нейтральность	19,5	20,0	37,2	23,3
	24,5	**26,5**	**29,9**	**19,1**
Соблюдение норм служебной этики	56,3	26,6	6,9	10,2
	57,1	**35,4**	**2,0**	**5,5**
Инициативность	63,8	22,9	6,4	6,9
	71,4	**21,8**	**2,7**	**4,1**
Умение учитывать интересы населения	22,6	30,3	20,4	26,7
	28,6	**36,7**	**8,8**	**25,9**

Недостаточный учет интересов граждан имеет негативные последствия, выявленные в ходе опроса населения[1]: низкий уровень доверия органам власти, отчужденность населения от

* Жирным шрифтом выделены оценки экспертов.

[1] Здесь и далее оценки населения даны по результатам социологического опроса «Государственная служба в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ», проведенного Социологическим центром и кафедрой политологии и политического управления РАГС с 1 по 7 октября 2003 г. Опрошены 1500 человек в возрасте 18 лет и старше в 20 субъектах Российской Федерации по репрезентативной общероссийской выборке.

органов власти, преобладание негативных оценок, стереотипность отношений к служащим. По мнению респондентов, сегодня госслужащие лишь отчасти соответствуют предъявляемым требованиям.

Таким образом, регулятивный компонент профессиональной этики формально присутствует. Однако в последнее время наблюдается тенденция его качественного изменения в направлении, провоцирующем рост отчуждения власти и народа, усиление групповой идентификации, ощущение принадлежности к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящий из представителей разных профессий, но объединяемой условиями и фактом работы в государственных органах. Взаимоотношения внутри такой группы регулируются исторически сложившимися корпоративными нормами профессиональной этики.

Исследование эмоционального компонента профессиональной этики позволяет выявить способность госслужащих к сопереживанию, доброжелательность во взаимоотношениях.

Анализ показывает, что 42,1% работников аппаратов считают доброжелательность важным качеством профессиональной этики. Его отмечает и треть экспертов (30,9%). Кроме этого, отмечается значимость следующих качеств:

– склонность к взаимопомощи (16,9% – работники аппаратов и 6,5% – эксперты);

– открытость (8,1 и 7,2% соответственно);

– справедливость (25,8 и 11,5% соответственно);

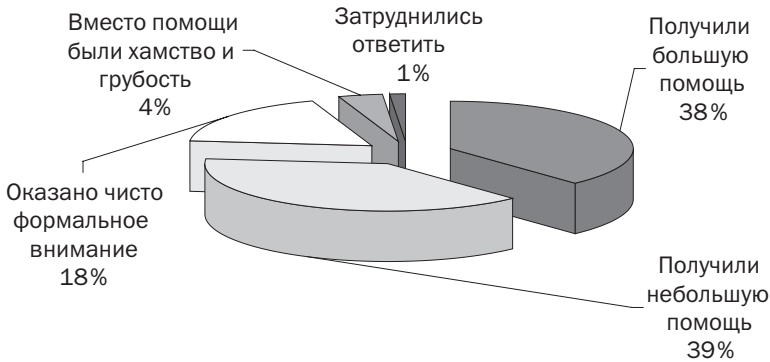
– терпимость к чужим жизненным идеалам (9,6 и 5,8% соответственно).

Однако сравнение этих данных с результатами опроса населения позволяет сделать вывод о декларированном характере отмеченных качеств и недостаточной их реализации в практической деятельности.

Значимым показателем способности к сопереживанию являются ответы населения на вопрос: «Если Вы обращались за помощью к госслужащим за денежное вознаграждение, удалось ли Вам ее получить?». Ответы показывают, что даже за вознаграждение служащие не всегда способны понять и решить проблемы граждан (см. диаграмму 3).

При этом сами государственные служащие большей частью не считают себя «слугами народа». Они рассматривают свою деятельность как служение работодателю. Но для населения госслужба является институтом, который должен удовлетворять потребности общества, граждан в государственно-правовом целеполагании, организации и регуляции.

Диаграмма 3



Как показывает анализ, современные госслужащие недостаточно эффективно реализуют свои функции. В первую очередь это касается социальной функции, обусловленной социальным характером государства и предназначением госслужбы как социального института. В этой связи органы государственной власти должны четко ставить перед собой цели реализации обязательств государства по обеспечению достойного уровня жизни граждан, удовлетворению их материальных и духовных потребностей.

В итоге мы констатируем недостаточную сформированность эмоционального компонента профессиональной этики, особенно в части взаимодействия государственных служащих с населением.

Таким образом, результаты социологического исследования показали недостаточность развития и неадекватную качественную наполненность компонентов профессиональной этики, что является источником конфликтов интересов и нарушения норм служебного поведения в системе государственной службы.

Нарушения норм профессиональной этики и конфликты интересов на государственной службе

Распространенность негативных качеств в среде госслужащих отрицательно влияет на формирование положительного образа госслужбы в общественном мнении и препятствует эффективному выполнению служебного долга. По мнению населения, наиболее сильное негативное влияние на госслужащих оказывают: использование служебного положения в личных целях (64,5%); воздействие бизнеса (59,7%); стремление пробиться в элиту (58,8%); воровство и коррупция (58,2%); протекционизм (47,9%); пренеб-

режение интересами людей (47,3%); решение проблем в обход закона (42,1%).

Нарушение норм профессиональной этики обусловлено в первую очередь личностными качествами служащих. Такого мнения придерживаются, как эксперты, так и государственные служащие.

Представители различных категорий государственных должностей практически единодушны в определении причин нарушения норм профессиональной этики.

Некоторые отличия в оценках причин нарушения норм профессиональной этики наблюдаются по уровням организации государственного управления (см. табл. 5).

Таблица 5

Оценки причин нарушений норм профессиональной этики госслужащими

(в % от числа опрошенных)

Причины	Органы государственной власти на федеральном уровне	Территориальн. органы федеральн. органов исполнительной власти	Органы исполнительной власти субъектов РФ	Всего
Необходимость компенсировать недостаточно высокую зарплату	30,8	28,1	17,1	24,7
Желание быть «не хуже» других состоятельных людей	9,6	3,7	6,2	4,7
Особенности личных качеств	32,7	44,2	50,3	45,5
Бесконтрольность	7,7	2,8	4,1	3,4
Безнаказанность	5,8	6,4	13,5	8,6
Затруднились ответить	13,4	14,9	8,8	13,1

Как видим, наибольшая разница в оценках наблюдается между работниками федеральных органов государственной власти на федеральном уровне и работниками органов исполнительной власти субъектов Федерации. Оценки первых наиболее экстернальны и в большей мере связаны с внешними, служебными условиями деятельности; оценки вторых наиболее интернальны и в большей мере связаны с психологическими факторами, личностными особенностями госслужащих. Расхождения наблюдаются и в оценках контроля и наказания. На федеральном уровне более озабочены бесконтрольностью, на региональном – безнаказанностью.

Сегодня, по мнению населения, в среде госслужащих наиболее распространенными являются бюрократизм, волокита (53,5%); стремление использовать должностное положение в корыстных целях (34,2%); имитация бурной деятельности (32,6%); безответственное отношение к служебным обязанностям (29,2%); отсутствие принципиальности (16,3%); непорядочность, нечестность (13,7%); безразличное, неуважительное отношение к коллегам (12,8%), пренебрежение к законам (10,9%). Эти нарушения становятся регуляторами деятельности госслужащих в значительно большей степени, чем кодифицированные нормы профессиональной этики.

Нарушения профессиональной этики оказывают деструктивное влияние не только на моральную, но и правовую среду управления, являются серьезным препятствием на пути реформирования госслужбы.

Развитие девиаций профессиональной этики может привести к перерождению государственного аппарата и чревато деградацией его профессионального потенциала. Например, отмеченная неприоритетность честности и принципиальности госслужащих ставит под сомнение не только все остальные качества профессиональной этики, но и так называемые ПВК (профессионально важные качества) служащих, суть которых в итоге состоит в служении обществу, а не себе.

Конфликты интересов на государственной службе

Конфликт интересов на госслужбе возникает в ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей. Поведение становится неэтичным, а конфликт интересов приобретает негативный характер тогда, когда личные интересы каких-то групп граждан, включая госслужащих, начинают преобладать над общегосударственными интересами, превращаясь в абсолют.

Анализ результатов, полученных в ходе опроса госслужащих, и сравнение их с данными других исследований Социологического центра РАГС показали наличие нескольких видов конфликтов интересов.

1. Конфликты на политической почве, когда государственный аппарат отступает от принципа нейтральности и включается, например, ***в партийные проекты, избирательные кампании.***

С одной стороны, это обусловлено историческими традициями прежней командной модели управления. Если ранее «легитимность исполнения госаппаратом управленческих функций и полномочий

основывалась на его подотчетности КПСС, то в настоящее время складывается иной механизм политической легитимности и подотчетности госчиновников»[1]. К этому выводу специалисты пришли в результате мониторинга кадров госслужбы еще 1997 г. Оценивая ситуацию 2003 г., мы можем говорить о том, что такой механизм практически сложился.

Формально аппарат органов исполнительной власти является субъектом властных отношений, а госслужащим не разрешается участвовать в политической деятельности. Однако на практике госслужба в Российской Федерации является частью политической системы и ее представители активно включаются в политическую борьбу, составляя ядро партии власти. Сегодня политическая нейтральность не является безусловно важным качеством ни для каких категорий должностей (см. табл. 6).

Таблица 6

Оценки совместимости политики и госслужбы

(в % от количества респондентов в каждой группе должностей)

Оценки совместимости		Группы должностей государственных служащих			
		высшая	главная	ведущая	старшая
Насколько важна политическая нейтральность	Да, безусловно	20,7	19,5	19,8	17,5
	Отчасти	5,4	25,2	19,1	15,2
	Нет	31,5	37,1	37,3	40,9

Важно заметить, что среди категории высших государственных должностей ответы «нет» превышают сумму ответов «да, безусловно» и «отчасти», что может быть признаком их особой заинтересованности и зависимости от политической конъюнктуры.

Таким образом, политическая нейтральность не является важной составляющей профессиональной этики и находится на последнем месте среди характеристик, влияющих на продвижение по службе. Более того, выборы в Государственную Думу (декабрь 2003 г.) показывают необходимость политической ангажированности и партийной идентификации государственных служащих как важного фактора их карьерного роста и возможности повышения контроля и влияния в рамках компетенции органа власти.

2. Конфликты на экономической почве в процессе взаимоотношений государственных структур с частными компаниями, коммер-

[1] Мониторинг кадров госслужбы (первый этап) // Социология власти. 1997. № 4–5. С. 10.

ческими фирмами. Показателями такого рода конфликтов является низкая оценка необходимости служебного бескорыстия (38% – пятое место среди других характеристик) и стремления к независимости от влияния посторонних организаций (19,7% – последнее место).

В контексте данного вида конфликта актуализируется проблема взяточничества и коррупции, напрямую связанная с состоянием социально-экономической сферы. В странах с переходной экономикой, к каковым сегодня относят Россию, происходит смещение идеологии «государственного обслуживания» к «максимизации собственного интереса». Выше мы уже говорили о том, что 19,1% населения честно признаются, что давали взятки государственным служащим. При этом отметим, что взяточничество среди чиновников подавляет смысл и содержание всей реформы государственной службы.

3. Конфликты, связанные с работой госаппарата, деятельностью должностных лиц. Они проявляются в демонстрации чиновниками власти по отношению к гражданам, которые обращаются в государственные органы. Источником такого конфликта является, как было показано выше, недооценка важности интересов граждан в работе органов исполнительной власти. Почти половина граждан (48,8%) считает, что они совершенно не защищены от административного произвола, 45,9% считают, что у власти нет желания сотрудничать с гражданами; 59,6% полагают, что административная система страны сегодня не способна эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам, а госслужащие защищают собственные интересы (60,8%), интересы своего ведомства (38,)%, своего начальства (33,5%) и лишь 8,3% считает, что госслужащие представляют интересы граждан. В принципе интересы населения не считают приоритетными и сами служащие.

Данный вид конфликта является самым серьезным, ибо не только сдерживает реформирование госслужбы, но и усиливает разрыв во взаимоотношениях исполнительной власти и граждан, ради которых собственно и функционируют государственные органы.

4. Конфликты во внутриорганизационной среде, связанные с продвижением по службе, взаимоотношениями с руководящим составом и т. п. В данном случае нередко возникают интриги, сплетни, доносы, обман, пренебрежение к законам, подхалимство, угодничество, пренебрежительное отношение к подчиненным, беспринципность, формализм, конформизм.

Результаты социологического исследования показывают, что большинство госслужащих удовлетворены социально-психологической

атмосферой в коллективах и отношениями с вышестоящим руководством. Другими словами, этот вид конфликта, по сравнению с 1997 г., не является столь актуальным.

Анализ отношений в среде госслужащих позволяет выделить три основные группы противоречий, которые ведут к конфликтам.

1. Противоречия социокультурного характера, то есть противоречия между интересами общества и корпоративными интересами государственных служащих. В данном случае, с одной стороны, возникает необходимость выполнять государственно важные функции, с другой – стремление защищать собственные корпоративные цели.

2. Противоречия структурно-деятельностного характера, раскрывающиеся в соотношении содержания управленческой деятельности и организационных структур, в поведении чиновников, связанные с проблемами взаимодействия формальных и неформальных групп, положением в аппарате.

3. Противоречия личностного характера. Вхождение в организационную среду госслужбы, имеющую свои нормы, ценности и стереотипы поведения, создает противоречия, источником которых являются: разница в культурных и ценностных ориентация; характер новой профессиональной деятельности; несовпадение интересов конкретных служащих с интересами административно-управленческой среды.

Таким образом, нарушения норм профессиональной этики весьма распространены в системе госслужбы и основываются на подмене (иногда непроизвольной) государственных интересов частными, ведомственными или корпоративными, а порой и личными. Прежние нормы административной морали, хотя и далекие от совершенства и порождавшие много издержек, все же регулировали поведение госслужащих и ставили некоторые барьеры на пути бюрократических злоупотреблений и произвола. Сегодня на их месте возник моральный вакуум с присущими ему цинизмом и коррупцией. За последние пять лет очевиден факт обесценивания важных норм профессиональной этики.

Однако есть и позитивные перемены, точнее, возникновение нормативно-правовых предпосылок для таких перемен. Указом Президента России приняты основы служебного поведения государственных служащих и, соответственно, задан вектор для формирования современной профессиональной этики госслужащих. К сожалению, большинство из них, в том числе и руководители кадровых служб, весьма скептически оценивают роль этого документа и смутно представляют цели и задачи административной реформы.

Сравнительный анализ результатов социологических опросов 1997 г. и 2003 г. показал формирование специфичной «корпоративной этики», стимулирующей развитие как положительных, так и отрицательных характеристик.

Положительным является осознание социальной ответственности, удовлетворенность социально-психологической атмосферой в коллективе, осознание собственного социального статуса. Однако эти же характеристики могут способствовать деформации профессионального сознания служащих.

Неразвитость профессиональной этики на фоне деструктивных установок, недоверия, почти иррациональной нелюбви населения к госслужащим актуализирует вопрос о модернизации государственной службы, прежде всего как духовно-нравственного института. Поэтому весьма своевременным стало принятие «Федеральной программы реформирования государственной службы на 2003–2005 гг.», лейтмотивом которой является работа с кадрами и укрепление норм профессиональной этики.