П.П. Степнов,
Р.А. Рагимов

ЭТИКА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Изучение проблемы ответственности государственных гражданских служащих позволяет глубже понять устремления людей, работающих в аппаратах государственного и местного управления. Дискуссии по этому вопросу предполагают поиск новых приемов и технологий в практике организации и институциализации государственной гражданской службы, что позволит наполнить новым содержанием формальные принципы и ограничения в деятельности государственного управления и осуществлении властеотношений[1]. Ни у кого из специалистов (отечественных и зарубежных) по теории и практике государственной службы не возникает сомнений в необходимости совершенствования тех гарантий и принципов, которые позволяют государственным служащим поступать ответственно и эффективно[2].

Эти установки приобретают новое звучание на фоне развития кризисных процессов в представительной демократии, разочарованности в ней и неудовлетворенности со стороны части российского общества. Следует обратить внимание на некоторые тенденции, прямо или косвенно связанные с ответственностью государственных служащих и требующие новых подходов к их анализу.

Особое значение в реформе государственной службы должно придаваться практической реализации гарантий ответственности перед обществом. Ответственность может пониматься и как форма контроля за осуществлением власти, и как одна из гарантий эффективности практики государственной гражданской службы.

---

[1] См., например: *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003; *Оболонский А.В.* Этические аспекты регулирования государственной службы в Российской Федерации // Общественные науки и современность. 2004. № 5.

[2] См.: *Лобанов В.* Уроки и перспективы административной реформы в России // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 1; *Андрианов В.* Административная реформа: мировой опыт и российские реалии // Общество и экономика. 2003. № 7-8; *Канке В.А.* Этика ответственности. Теория морали будущего. М., 2003.

Сегодня в процессе функционирования института государственной службы в любой стране отдельные аспекты ответственности проявляются по-разному. На этапах стабильности в функционировании государственной службы в случае возникновения дисфункций и дисбалансов объективно возрастает значение контроля; ответственность в этом случае должна доминировать над стремлением отыскать и наказать «виновных». Для периода реформ характерен рост динамики различных форм и вариантов ответственности государственного служащего. Следует помнить, что в государственной сфере в постсоветской России все еще не сложилась культура института ответственности. Между тем условия функционирования государственной службы далеки от совершенства в любой стране. Поэтому рассуждать об «идеальном типе» форм ответственности можно только в контексте дискурса М. Вебера о бюрократии и ее этосе.

В современных исследованиях способов функционирования нормы ответственности в системе государственной службы принят тезис: существует определенная система связей, складывающаяся между организационными задачами и формами ответственности. Каждой из них соответствуют свои ценности и практика государственной службы.

В иерархической ответственности доминирует соответствие правилам, предписаниям; оценка результатов во многом зависит от перечисленных показателей. Эта форма ответственности эффективна в ситуациях стабильности. В отличие от нее правовая форма ответственности связана с соблюдением заданных норм и требований. Такова деятельность ведомств, комиссий, соблюдающих правовые нормы, административные инструкции и пр. Отметим, что в Российской Федерации мера ответственности государственного гражданского служащего связана как с его компетентностью, так и с его обязанностями и их правовой регламентацией.

Как отмечается в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статус, права и обязанности государственного гражданского служащего определяют не только меру его правовой ответственности, но и пространство, в котором действуют базовые нравственные ценности служащего, которые, в свою очередь, влияют на их ответственное поведение.

Так, к основным обязанностям гражданского служащего закон относит соблюдение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных

государственных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов субъектов Федерации и обеспечение их исполнения. Исполняя должностные обязанности, государственный гражданский служащий следует должностному регламенту. Выполнение поручений соответствующих руководителей, данных в пределах их полномочий, установленных законодательством, также является его профессиональным долгом. Закон вменяет в обязанность служащему при исполнении должностных обязанностей соблюдать права и законные интересы граждан и организаций; поддерживать уровень квалификации, необходимой для надлежащего исполнения обязанностей; не разглашать сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведений, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство. Отдельно оговорены в законе нормы, требующие соблюдения ограничений и запретов, выполнения обязательств и требований к служебному поведению, установленные Федеральным законом и другими законами.

В иерархической форме ответственности и индивид, и организация (ведомство) имеют большую степень свободы при решении своих задач (стандарты в этом случае не такие жесткие). Грань между профессиональной и политической ответственностью государственного служащего можно провести, исходя из критерия оценки результатов. Если в профессиональной ответственности критерием полагается внутреннее оценочное суждение индивида, то в политической ответственности им является заданное «внешними факторами» ожидание результатов и его реализация. Не исключено и сочетание двух вариантов, когда составляющей профессиональной нормы выступает политическая ответственность. Если вопросы правовой ответственности государственных служащих (междисциплинарная, материальная, уголовная и пр.) определены Федеральным законом достаточно четко, то теоретическая база такого важного аспекта ответственности, как конституционно-правовая, политическая, разработаны недостаточно[1]. Это, очевидно, связано и с тем, что суть этой нормы и института окончательно не прояснены. Существуют разные точки зрения на этот институт: или это ответственность за реализацию властеотношений на го-

[1] См. об этом, например: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

сударственном уровне, в частности, за законность осуществления именно такого рода властеотношений; или это в первую очередь моральная ответственность; или это ответственность исполнительной власти, в том числе на местах.

В отличие от правовой ответственности, государственно-правовая, или конституционно-правовая, распространяется не на всю сферу государственного управления и государственной службы, а в силу его политического характера только на исполнительную власть и ее ключевые фигуры. Эта форма ответственности фигурирует в конституциях зарубежных стран как ответственность министров. В рамках компетенции министра различается его правовая и политическая ответственность. Правовая ответственность связана с различными отраслями права (трудовое, гражданское, уголовное), а политическая – с принципом разделения властей. Реализация политической ответственности может означать и лишение доверия к данной ключевой фигуре в государственном управлении или на государственной службе.

Современные реалии государственного управления и государственной службы как в России, так и в зарубежных странах свидетельствуют о том, что в работе их организаций в качестве доминирующих можно выделить только одну-две формы ответственности. Однако в периоды кризисов или функциональных сбоев другие формы ответственности заполняют образующиеся пустоты. Очевидно, что приоритет отдельных форм ответственности относителен, на смену им приходят альтернативные. Субъект ответственности в принципе должен удовлетворять целому спектру требований – профессиональным показателям, навыку исполнения решений, политическим нормам. В современной практике государственного управления государственный служащий выполняет функции не столько «подчиненного», сколько специалиста-профессионала, в известной мере – новатора в сфере своей профессиональной компетентности.

Специфика реализации принципа и нормы ответственности в институте государственной службы состоит в том, что отдельные ее формы могут вступать в конфликт друг с другом. Повиновение, исполнение решений сверху, характерное для иерархических систем, часто препятствует профессиональной компетенции в индивидуальных оценках. Проблема столкновения политических амбиций и профессиональной компетенции – одна из животрепещущих в практике государственной службы в постсоветской России. Од-

нако наряду с конфликтом имеет место и взаимовлияние форм ответственности, например, господство иерархии может способствовать утверждению власти норм и легальности. В 90-е гг. иерархическую и правовую формы ответственности, ориентированные на нормы и процедуры, постепенно вытеснили более динамичные формы ответственности – профессиональная и политическая.

В современных исследованиях феномена ответственности в государственном управлении и государственной службе выделим новые подходы, связанные с концептом «внутренний тип ответственности». Внутренний тип ответственности означает создание эффективных механизмов управления и контроля внутри самого института государственной службы, его многочисленными подсистемами и организациями. На уровне практической реализации эта установка предполагает осуществление адекватного административного и финансового контроля над подразделениями, ответственными за решение конкретных задач; минимизацию административных и финансовых связей между подразделениями с тем, чтобы четко определить, кто и за что отвечает; единоначалие в подразделениях.

В последнем десятилетии XX в. в России существовали определенные трудности при формировании системы ответственности государственных служащих. Причиной можно считать слишком сильную взаимозависимость принимаемых решений (т. е. не всегда было ясно, кто отвечает за качество отдельных услуг, за расходование финансовых средств); различные принципы организации финансовых и административных систем, что препятствует прозрачности и контролю; неоднозначность управленческой и финансовой практики применительно к реализации через институт государственной службы намеченных политических целей. Административные реформы начала 2000-х гг. направлены на преодоление именно этих противоречий в государственном управлении и государственной службе[1].

При рассмотрении принципа ответственности в государственной службе важно иметь в виду, что внешний тип ответственности проецируется на комплекс связей организации с ее внешней средой. В этом отношении целесообразно выделить некоторые аспекты ответственности института государственной службы – ответственность перед гражданами как налогоплательщиками, фи-

[1] См. подробнее: *Медушевский А.* Административная реформа в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4.

нансирующими институт государственной службы; ответственность перед вышестоящими уровнями исполнительной власти. Определяющее значение здесь имеет то, насколько общенациональные, государственные интересы отражаются в конкретной, повседневной практике государственной службы; ответственность перед электоратом (гражданами, политическими партиями, общественными движениями, активно участвующими в политической жизни страны и избирательных кампаниях).

Классический пример системы ответственности – ответственность министров, которые отвечают перед законодательным (представительным) органом за работу возглавляемой ими отрасли, а государственные гражданские служащие, работающие в министерстве, агентстве, службе, отвечают перед министром. В современных органах государственного управления и государственной службы такая форма выступает как известный анахронизм. Сегодня большинство традиционных бюрократических подразделений реструктуризированы. Первоочередной задачей многих подразделений в государственной службе являются усилия по развитию отраслевой политики, контроля за исполнением, а конкретное решение многих задач отнесено к сфере компетенции агентств. Эти шаги административной реформы позволяют восстановить принцип ответственности министра.

К классическим формам политической ответственности относится также парламентский контроль. Популярна и такая форма контроля, как институт омбудсмена, или парламентского уполномоченного, непосредственно подчиненного парламенту. Ключевым для укрепления системы ответственности государственного служащего все чаще признается функционирование самостоятельной организационной структуры административного суда. Такая система позволяет привлекать к ответственности учреждения и лица, осуществляющие власть, за решения, противоречащие праву или общественным интересам.

Таким образом, развитие института ответственности государственной службы предполагает и развитие новых форм контроля за практикой государственного управления и функционированием бюрократической системы. Эта задача озвучена и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2005 г. Развитие российской государственности в третьем тысячелетии предполагает освобождение от неэффективных бюрократических практик. Как отмечается в Послании,

совершенствование демократических процедур несет не только политическую, но и экономическую, хозяйственную выгоду[1]. Диалог государственных служащих и общества предполагает взаимную заинтересованность в реальных демократических практиках, к числу которых относится развитие института ответственности государственной службы.

В то же время в современной литературе, посвященной вопросам этики и морали государственных гражданских служащих, широко распространена так называемая интервенционная теория. Она разработана для решения проблем, связанных с изменениями основ административной этики. В рамках интервенционной этики государственного служащего предлагается учитывать факторы, позволяющие трансформировать и модернизировать этические нормы государственной службы, не разрушая самих основ – этических принципов государственных служащих, основанных на чувстве достоинства и самоуважения[2]. Это своего рода классика в данной среде научных исследований. Еще в середине 1960 гг. этика достоинства предлагалась как средство улучшения морального поведения в государственных организациях и учреждениях, особенно таких, чья деятельность напрямую связана с обслуживанием населения. Этика достоинства базируется и на более ранних концепциях, в которых моральная ответственность государственного гражданского служащего рассматривалась в форме внутреннего ощущения собственной работы как конструктивной общественной практики, направленной на процветание и стабильность государства. При этом этика достоинства не является специальным кодексом этических правил и инструкций, регламентирующих нравственные ценности государственных гражданских служащих, что превращает их в своего рода касту с собственными законами и интересами. Создание специальных кодексов поведения государственных гражданских служащих не должно превратить их в закрытую общественную группу, что в конечном счете умаляет демократию, правовое государство.

Сегодня в политической жизни многих стран, в том числе Российской Федерации, ощущается насущная потребность в улучшении нравственного климата государственной службы. Более того,

---

[1] См.: Российская газета. 2005. 26 апр.

[2] См., например: *Вигуру К.* Деонтология государственной службы. М., 2003; Государственная служба за рубежом. Кодекс управления государственной службой Великобритании. М., 2003.

создавая новые формы организации жизнедеятельности общества, необходимо сознательно воздействовать на уровень морального состояния государственных служащих. Интервенционная теория и создавалась как ответ на потребность в практических решениях этих проблем. В основе этой теории лежит этика достоинства и самоуважения, т. е. тот внутренний моральный стержень каждого человека, который определяет меру морального здоровья общества и власти, а также задает нравственный стандарт для государственных гражданских служащих. В последние десятилетия в практике государственного управления и государственной службы в странах, реализующих принципы и ценности демократии, сознательно проповедовались либеральные идеи о приоритете индивидуальных ценностей над общественными. Специальные интересы отдельных индивидуумов или групп приобретали большее значение, нежели собственно общественные. В результате проблемы этики и морали государственных служащих пересматривались. Однако предложенная ориентация на внешнюю регламентацию этического поведения государственного служащего, не затрагивающую внутренние человеческие качества и принципы, не прижилась повсеместно. Улучшение морального климата в управлении, во власти, в государственной службе в рамках этой парадигмы сводилось исключительно к институциализации этики через активный законодательный процесс.

Этика достоинства и самоуважения на протяжении долгого времени не признавалась научными и политическими кругами, так как ее установки отличались от тезиса о росте значимости специальных интересов по отношению к общественным. Однако многие исследователи в начале 2000-х гг. приходят к выводу, что этика достоинства и самоуважения важна для развития государственной службы[1]. Они исходят из того, что разработкой законов и инструкций невозможно окончательно решить этическую проблему. Конкретные моральные сомнения и затруднения связаны именно с внутренними качествами человека, которые не зависят от его внешней лояльности – личной или организационной. Невозможно создать благоприятный моральный климат путем инструктажа или принудительного ознакомления с кодексом поведения государственных служащих. Необходимо, чтобы этот кодекс или инструкции органично сочетались с личными качествами людей, которые проходят кадровый отбор на государ-

[1] См.: Государственная служба за рубежом: Реферативный бюллетень № 6. 2004; Эффективность органов власти. М., 2005.

ственной службе. Сторонники интервенционной этики призывают к сознательному формированию метаэтики, в рамках которой обеспечивается общая направленность этического и морального развития государственных служащих, беря в основу ряд исходных личных качеств[1]. Нравственность рассматривает принципы правильного и неправильного поведения. Такие черты характера, как честность, сострадание являются моральными критериями, по которым индивидуум оценивает уровень правильности или неправильности своего поведения. Этика более сконцентрирована на стандартах допустимого поведения для общественной или профессиональной группы, для членов определенной организации.

Иными словами, в действительности этика является некой теорией, которую выбирает группа людей, объединенных по определенному признаку. С точки зрения интервенционной теории этика представляет собой некую систему координат, в рамках которой профессионал, полагаясь на собственные разум и чувства, может принять правильное решение, но оно будет отражать действия и чувства всего коллектива.

Интервенционная теория предполагает, что, в конечном счете, индивидуум будет свободен в своих решениях и действиях, которые не ограничиваются инструкциями. Однако для эффективного внедрения подобной теории в практику работы государственных организаций необходимо создание благоприятного морального климата, который всегда является главным стимулом, определяющим поведение индивидуумов. Нравственный климат в организации является той основой, которая содействует или, напротив, препятствует правильным решениям индивидуумом этических проблем. На его создание влияют различные факторы. Во-первых, принципы кадрового отбора и последующие процессы внутренней социализации государственных служащих на новом месте работы. Во-вторых, способы, с помощью которых в организации осуществляются лидерские функции и процессы принятия решений. В-третьих, особенности коммуникационных связей внутри организации, прежде всего между различными иерархическими ступенями.

Следовательно, рассматриваемая интервенционная теория включает в себя независимые переменные, на основе которых создается моральный базис, стимулирующий развитие этики самоуважения среди государственных служащих.

---

[1] См.: *Оболонский А.В.* Этические аспекты регулирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2004. № 5.