Евгений БОГАТЫРЕВ



НУЖЕН ЛИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ МОРАЛЬНЫЙ КОДЕКС?

Как отмечают исследователи, уже в самом определении государственной гражданской службы[1] «заложен нравственный императив, определяющий службу государству и обществу как основу профессиональной деятельности государственных служащих [Осипова, 2011. С. 51]. Более того, этим и другими федеральными законами[2], типовыми[3], административными[4] и должностными регламентами определены несомненно имеющие моральный характер, цели, принципы и порядок действий государственных гражданских служащих по обеспечению функций и полномочий соответствующего субъекта власти, в том числе сроки предоставления услуг, а в конечном счете – по удовлетворению интересов и потребностей граждан и организаций. В каждом государственном органе власти утвержден служебный распорядок.

В нормативных правовых актах закреплены также права и обязанности гражданского служащего, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, а также гарантии на государственной службе, что в совокупности определяет правовой и социальный статус государственного гражданского служащего. Кроме того, в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации определены требования к служебному поведению гражданских служащих[5].

Специальный комплекс мер регулирующего воздействия на деятельность и поведение государственных гражданских служащих принят в связи с разработкой и введением антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений,

1 Ст. 3 п.1 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2 Федеральный закон от 27 мая 2003 года. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

3 Постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; от 28 июля 2005 года № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

4 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

5 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Указ Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Евгений Богатырев, доктор философских наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (125493, г. Москва, ул. Пулковская, 4, корп. 2, кв. 60). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Аннотация: В статье автором обосновывается необходимость оптимизации соотношения права и морали в регулировании профессиональной служебной деятельности и поведения гражданских служащих и рассматриваются возможные пути данной оптимизации. Нахождение оптимума во взаимосвязи права и морали в регулировании деятельности и поведения государственных гражданских служащих является актуальной и важной задачей. Для её решения необходимо правильно оценить нравственный уровень общества, реальное влияние конкретных моральных принципов и норм на поведение его членов, а также возможности субъективного фактора в обеспечении внедрения и поддержания определенных нравственных норм на государственной гражданской службе. Формальное перемещение требований к государственным гражданским служащим из нормативных правовых актов в типовой Кодекс профессиональной этики и служебного поведения государственных гражданских служащих не превращает их в моральные требования. Они сохранили за собой статус правовых норм, поскольку, во-первых, предписываются сверху, во-вторых, исключают изначально альтернативу в поведении человека, свойственную моральному требованию, в-третьих, предполагают ответственность за их несоблюдение вплоть до уголовной. Механизм их действия остается правовым, а не моральным, то есть принудительным, с возможностью применения карательных санкций. Все это значительно снижает возможности моральной регуляции и сохраняет актуальность разработки и внедрения морального кодекса на государственной гражданской службе.

Ключевые слова: мораль, право, этика, профессиональная служебная деятельность и поведение государственных гражданских служащих.

направленных на предупреждение коррупции[6].

В рамках регламентации деятельности и поведения государственных гражданских служащих последние годы шла разработка показателей результативности и эффективности деятельности ведомств, которые должны были мотивировать их на выполнение должностных обязанностей и требований нормативных правовых актов о государственной гражданской службе. В настоящее время Правительством Российской Федерации проводится комплексная работа по внедрению «особого порядка оплаты труда» государственных гражданских служащих в зависимости от достижения ими показателей результативности профессиональной служебной деятельности[7].

Обеспечение соблюдения федеральными госслужащими ограничений и требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также обеспечение исполнения ими обязанностей, установленных федеральными законами, и требований к служебному поведению, возложено на представителей нанимателя и руководителей структурных подразделений, в частности, кадровых служб ведомств, на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов и по служебным спорам[8].

Все эти меры призваны обеспечить со стороны государства гарантии гражданских прав и справедливость и таким образом поддерживать традицию сильного государства, характерную для России. Но, по нашему мнению, этого не произошло, и главными проблемам здесь остаются, отмечал Президент Российской Федерации В. Путин в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года, «...низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной». «...Моральный авторитет государства, – подчеркивал он далее, – это базовое условие развития России»[9].

На наш взгляд, отклонения от законодательно установленных правил поведения были и будут иметь место там, где затрагиваются личные потребности и интересы чиновников – даже при наличии внешнего жесткого контроля за их деятельностью и поведением. И чем он жестче, чем больше ограничивается свобода выбора, тем больше человек ему сопротивляется. И в лучшем случае соблюдает внешние требования формально. Так складываются непубличные и порой очень распространенные в обществе нормы деятельности и поведения, противостоящие прогрессивным ценностям.

Таким образом, правовые нормы не являются гарантом желаемого поведения всех и каждого. Скорее всего, они служат неким бастионом, который используется порой в ситуации безысходности, чтобы попытаться с наименьшими усилиями подчинить поведение людей определенным требованиям, кажущимися единственно правильными, и который легко, как правило, преодолевается людьми. И люди, поступающие подобным образом, будут находить в этом моральное оправдание, поскольку «не все то морально, что законно, и не все аморально, что незаконно» [Петрунин, Борисов, 2007. С. 16]. Еще Конфуций отмечал, что «если руководить народом с помощью законов и вносить в народ порядок с помощью наказаний, народ будет стремиться избежать наказания и не будет испытывать стыда»[10].

Поэтому ничего, как и тысячелетия назад, не остается, как обратиться к общественной морали, которая, однако, тоже еще никогда сама по себе не гарантировала абсолютно безупречного поведения человека. Проблема состоит еще и в том, что критерии безупречности, правильности поведения относительны, поскольку добро и зло по-разному воспринимается людьми, как на разных этапах общественного развития, так и на одном и том же, исходя из различия общественных и личных потребностей и интересов.

---

6 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 года № Пр-1568; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и др.

7 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

8 Ст. 70 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»).

9 http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html

10 Философия Конфуция // http://galactic.org.ua/f-i/h-f-ict8.htm

Несмотря на сложность определения моральных принципов и норм и их использования в оценке деятельности и поведения людей, пренебрегать ими в регулировании профессиональной служебной деятельности и поведения государственных гражданских служащих было бы ошибочно.

Опираясь на зарубежный опыт морального регулирования государственных гражданских служащих, в Российской Федерации был разработан и одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих[11], а на его основе в 2011–2013 годах приняты кодексы этики под тем же названием и практически с тем же содержанием в федеральных органах власти и субъектах Российской Федерации. Однако ознакомление с этим документом вызывает вопросы. Например, зачем надо было повторять в Кодексе требования к гражданским служащим, которые уже содержатся в нормативных правовых актах, принятых в Российской Федерации?

Конечно, мораль во многих случаях находит прямое или косвенное отражение в праве, и законопослушность граждан относится к одной из ценностей общества. Мораль права – мораль долга, который еще со времен И. Канта часто рассматривается как «необходимость совершения поступка из уважения к закону» [Кант, 1965]. И порой кажется, что этого вполне достаточно. Но не всегда принимается во внимание, что при этом позитивный потенциал морального требования значительно снижается, поскольку норма права не предполагает свободы выбора и снимает, по существу, ответственность с человека за действия в соответствии с ее требованиями, возлагая ее на государство, а это нередко побуждает человека делать выбор, противоположный моральному. Происходит это вследствие снижения мотивации идеалов и ценностей в профессиональной деятельности, поскольку человек уже не рассчитывает на внешнее одобрение своих поступков – коллеги и заявители оценивают его действия и поведение в лучшем случае как должное выполнение своих обязанностей, предписанных нормативными правовыми актами. Как показывают психологические исследования, подчинение только внешним требованиям влечет за собой внутреннюю пустоту, отсутствие сопротивляемости и избирательности по отношению к внешним воздействиям, ведет к конформизму, пассивно-приспособительному сознанию и поведению [Омельченко, 2013. С. 246]. И эти обстоятельства не могут устраивать как общество, которое теряет инициативу и творчество граждан, так и отдельного человека, лишенного права выбора и соответствующей мотивации в деятельности.

Жестких сторонников правового регулирования деятельности и поведения гражданских служащих, видимо, смущает то обстоятельство, что отступление от моральных норм не сопровождается санкциями, как в случае с нарушением норм права (заметим, что и при нарушении норм права они не всегда предусмотрены, а если и предусмотрены, то не всегда применяются). Но, выбирая поведение, соответствующее моральным правилам, человек сознательно берет на себя ответственность за свои действия, тем самым он обретает дополнительный мотив в своей деятельности и поведении, возвышаясь в глазах окружающих, да и в своих собственных. Разумеется, при этом он должен учитывать цену выбора, которую, возможно, придется заплатить не только ему самому, но и другим людям, всем обществу. Данное обстоятельство должно приобретать для него особое значение.

Таким образом, тотальное возведение моральных требований в статус правовых норм разрушает духовную мотивацию к общественно полезной деятельности, внутреннюю потребность человека в самосовершенствовании ради достижения общественного и личного блага. Поэтому необходим оптимум в соотношении права и морали в регулировании поведения гражданских служащих, тем более, что правовая норма, закрепляющая то или иное требование, не может учитывать все конкретные ситуации, в рамках которых приходиться принимать решение и действовать гражданским служащим. Хотя вполне оправданное стремление к этому имеет место. Например, прописать возможные ситуации коррупционной направленности с участием государственных служащих и сформулировать рекомендации по правилам поведения государственных служащих при их возникновении[12]. Но все и вся предусмотреть невозможно, а поэтому госслужащие часто оказываются перед выбором, к которому они не готовы.

Нахождение оптимума во взаимосвязи права и морали в регулировании деятельности и поведения государственных гражданских служащих отнюдь не техническая задача. Для её решения необходимо правильно

---

11 Одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года (протокол № 21).

12 Пакет методических рекомендаций, посвященных вопросам обеспечения соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, реализации профилактических мероприятий, организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих (одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, (протокол от 25 сентября 2012 года № 34); Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования (письмо Минтруда России от 15 октября 2012 года № 18-2/10/1-2088); Свод требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и действия гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы России по их соблюдению // http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30890.html)

оценить нравственный уровень общества, реальное влияние конкретных моральных принципов и норм на поведение его членов, а также возможности субъективного фактора в обеспечении внедрения и поддержания определенных нравственных норм на государственной гражданской службе.

Таким образом, формальное перемещение требований к государственным гражданским служащим из нормативных правовых актов в типовой Кодекс профессиональной этики и служебного поведения государственных гражданских служащих не превращает их в моральные требования, хотя изначально они таковыми и были – иначе бы закон оказался без прочных моральных оснований. Эти требования, по существу, сохранили за собой статус правовых норм, поскольку, во-первых, предписываются сверху, во-вторых, исключают изначально альтернативу в поведении человека, свойственную моральному требованию, в-третьих, предполагают ответственность за их несоблюдение вплоть до уголовной. Механизм их действия остается правовым, а не моральным, то есть принудительным, с возможностью применения карательных санкций. Все это значительно снижает возможности моральной регуляции и сохраняет актуальность разработки и внедрения морального кодекса на государственной гражданской службе.

Моральный кодекс должен включать в себя не только моральные нормы (технические регламентации), но и воссоздавать ту идейную ценностную составляющую, которая бы выделяла, в лучшем смысле этого слова, данную группу людей из общей массы [Черепанова, Этштейн, 2012. С. 27]. Главное предназначение морального кодекса – ориентировать на идеалы, а не на страх наказания. Он не должен уподобляться правовому или административному документу и навязываться сверху как директива [Омельченко, 2013. С. 263-264]. Принятие моральных требований как обязательства и их соблюдение должно стать действием добровольным и наполненным личным смыслом. При этом необходимо уйти от дублирования в Кодексе этики требований к служебному поведению, включенных в нормативные правовые акты.

Литература

Кант И. Основы метафизики нравственности // Кант И. Соч.: в 6 т. Т.4. Ч. 1. М., 1965.

Омельченко Н.А. Этика государственной и муниципальной службы: учебник для бакалавров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 408 с.

Осипова И.Н. Этика и культура управления: учеб. пособие. М.: ФОРУМ, 2011. 121 с.

Петрунин Ю.Ю., Борисов В.К. Этика бизнеса: учебник . 4-е изд. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 352 с.

Франк С.Л. Духовные основы общества. М.: Республика, 1992. 551 с.

Черепанова М.В., Этштейн М.З. Моральные кодексы как феномен культуры // Вестник Томского государственного университета. Культурология и искусствоведение. 2012 № 1(5).

IS THERE A NEED FOR A CIVIL SERVICE CODE OF ETHICS?

Evgeny Bogatyrev, Ph.D., Professor at the Finance University under the Government of the Russian Federation (4 Pulkovo Str., Bldg. 2, apt. 60 Moscow,125493). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Summary: In the article the author substantiates the necessity of optimizing the law and morality in regulating behavioral and professional management performance of civil servants and the possible ways of achieving such optimization. Identifying the optimum relationship of law and morality in the regulation of the activity and behavior of civil servants is an urgent and important task. In order to resolve it, one must correctly assess the moral level of society, the real impact of specific moral principles and appropriate standards of conduct by its members as well as endeavoring to exert the inclusion of subjective factors in ensuring the implementation and maintenance of certain ethical standards in the civil service. The formal requirements for the displacement of state civil servants from the normative legal acts in the Model Code of Professional Ethics and Official Conduct of civil servants does not transform them into moral requirements. They are retained within their status of legal norms, both because they are prescribed as per above, secondly, they rule out initial alternatives in human behavior peculiar to moral requirements and thirdly, presuppose the responsibility for their failure to observe them as not being criminal. The mechanism of action remains legal and not moral and which must be enforced, with the possibility of the inclusion of punitive sanctions. This significantly reduces the possibility of moral regulation and remains relevant in the development and implementation of the moral code the State civil service.

Keywords: morality, law, ethics, professional performance management and conduct of civil servants

References

Cherepanova M., Jetshtejn M. Moral'nye kodeksy kak fenomen kul'tury. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Kul'turologija i iskusstvovedenie. 2012. № 1 (5)[Moral codes as a cultural phenomenon / / Vestnik of Tomsk State University. Cultural and art criticism. 2012 number 1 (5)].

Frank S. Duhovnye osnovy obshhestva[Spiritual Foundations of Society]. M.: Respublika, 1992. 551 p.

Kant I. Osnovy metafiziki nravstvennosti // Kant I. Soch.: v 6 t. T.4. Ch. 1[Fundamentals of the Metaphysics of Morals / / I. Kant, Soch.: 6 Vols. V.4. Part 1]. M., 1965.

Omel'chenko N. Jetika gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhby: uchebnik dlja bakalavrov. 5-e izd., pererab. i dop [The ethics of state and municipal services:Textbook for bachelors. 5th ed., Rev.. and abridged]. M.: Izdatel'stvo Jurajt, 2013. 408 s.

Osipova I. Jetika i kul'tura upravlenija: ucheb. Posobie[Ethics and management culture: Studies. Allowance]. M.: FORUM, 2011. 121 s.

Petrunin Ju., Borisov V. Jetika biznesa: uchebnik . 4-e izd [Business Ethics: a textbook. 4th Edition]. M.: TK Velbi; Prospekt, 2007. 352 s.