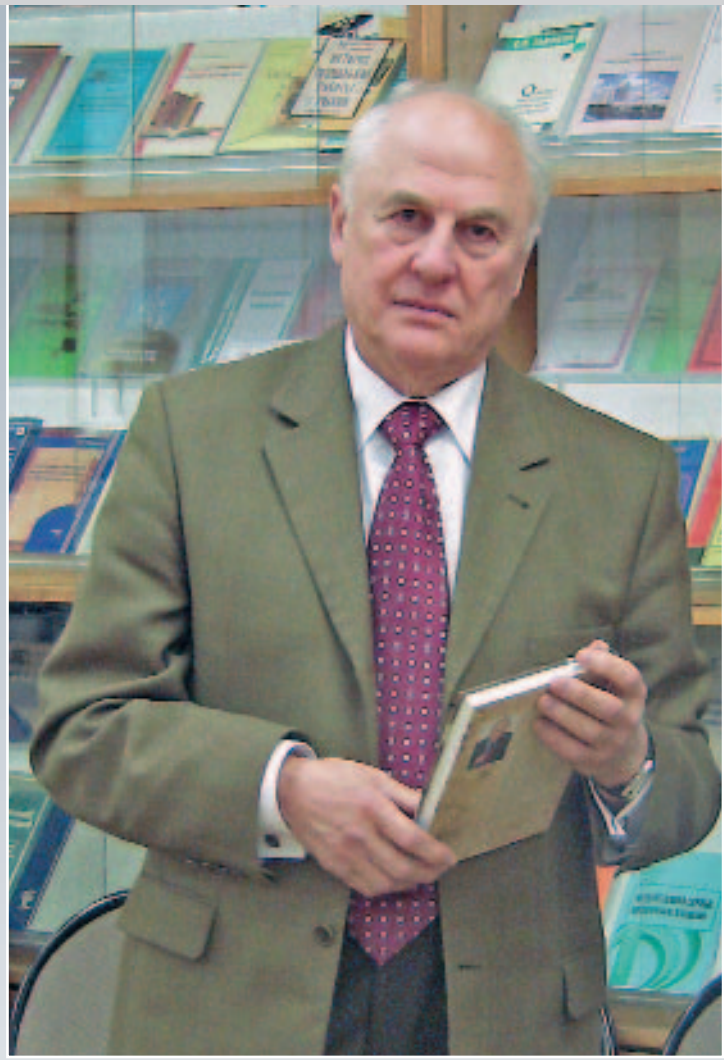


Владимир СОКОЛОВ
– доктор философских наук,
профессор кафедры государственной
службы и кадровой политики РАГС,
заслуженный деятель науки РФ

«Кодекс административной этики – дополнительный и достаточно эффективный инструмент регулирования служебных отношений в профессиональной среде государственных служащих, основанный именно на общественном воздействии на данные отношения»

Роль общества в конфликте интересов

Причина столь пристального внимания к проблеме коррупции ясна. Ее уровень достиг той критической отметки, когда она становится одним из главных (а может, и самым главным) факторов, не просто дестабилизирующих жизнь в стране, препятствующих ее развитию, но ставящих под угрозу возможность существования в рамках цивилизованного государства.

Достаточно часто можно встретить утверждение, что искоренить коррупцию в России невозможно, ибо она будто бы включена в **суть российской ментальности** – как свойственно россиянину особое состояние духовности, отсутствие прагматизма, вера в чудо и т.д., так свойственна и врожденная вороватость, коррупционность, так же, впрочем, как пьянство и прочие пороки, от которых якобы «отлучены» народы Западной Европы. В качестве доказательства приводят иногда слова известного публициста и общественного деятеля середины XIX века Николая Греча: «У нас злоупотребления срослись с общественным бытом, сделались необходимым его элементом. Может ли существовать порядок и благоденствие в стране, где из 60 миллионов (столько в это время было жителей в Российской империи. — *В.С.*) нельзя набрать 8 умных министров и 50 честных губернаторов, где воровство, грабеж и взятки являются на каждом шагу, где нет правды в управлении».

Да, слова, сказанные более ста пятидесяти лет назад, и сегодня звучат актуально. Но в этой цитате следует обратить особое внимание на глагол «срослось». Значит, воровство, нечестность, да и пьянство – что-то отдельное, неорганичное, чуждое общественному мировосприятию россиян, это что-то надо ему привить, навязать, срастить? Азбучная истина: пороки эти в их массовом проявлении – результат условий жизни, конкретного бытия, создаваемого господствующей властной (экономической, идеологической) системой. И в истории России бывали периоды, когда коррупция, воровство, пьянство расцветали пышным цветом, и периоды, когда они сходили почти на нет. Точно так же обстояло дело и на «честном Западе». Все дело, повторим вновь, в воле власти, во внедряемых ею – своим примером, специальной пропагандой и, главное, реальной политикой – социальных целях, жизненных ценностях, господствующей морали.

Как бы кто ни относился к советскому периоду нашей истории, какие бы обвинения ему ни предъявлялись, практически все соглашаются, что в те времена коррупция властной элиты, взяточничество служивых людей были несравненно (в разы!) меньше, чем во времена постсоветские. Миф «об обреченности России на коррупцию» распространяется сегодня или по недомыслию, или по злому умыслу, чтобы корыстно пользоваться утверждением о ее непобедимости.

Когда автор пишет о решающей роли «воли власти» в борьбе с коррупцией, менее всего он подразумевает под этим публичные заявления власти, а более всего – ее реальные действия. Вот с этими-то действиями долгое время было, мягко говоря, весьма проблематично. «Коррупция, – считает Президент России, – превратилась в системную проблему, и этой системной проблеме мы должны противопоставить системный ответ».

Понятно, что подразумевается под **системностью самого феномена коррупции**: ее проникновение во все институты и сферы жизнедеятельности – во властные структуры, правоохранительные органы, в здравоохранение, образование и т.д., – подмена легальных, правовых механизмов управления механизмами криминальными, ее негативное воздействие на содержание социальных и духовных связей между народом и властью и многое другое.

Дан и достаточно четкий ответ на вопрос, что подразумевается под **системностью борьбы с коррупцией**, выделены ее основные направления. Прежде всего это необходимый набор антикоррупционного законодательства (модернизация имеющихся законов, принятие целого пакета новых), серьезное реформирование системы государственного управления, государственной службы, создание в них таких систем, механизмов, которые по самой своей сути, как бы сами по себе, автоматически противодействовали коррупции и, наконец, общественное воздействие на коррупцию. «Речь, – особо подчеркнул Президент, – идет об атмосфере в обществе: мы должны создать антикоррупционный стандарт поведения. Без этого ничего не выйдет. Необходимо уделить особое внимание оценке коррупции со стороны общества. К правовому просвещению должны подключиться средства массовой информации и общественные организации».

Определено и понятно основное направление антикоррупционного законодательства. Относительно ясно содержание и направленность коррекции системы и механизмов государственного управления, реформирования государственной службы. Но сегодня, на наш взгляд, нет более или менее четкого представления о том, что понимается под «атмосферой в обществе», какова ее роль в противодействии коррупции, какие меры, способы, системы общественного воздействия наиболее эффективны, как преодолеть правовую безграмотность и правовой нигилизм населения?

Сегодня власти, как никогда ранее, отчетливо понимают, что основным условием эффективного осуществления любых значимых социальных действий в любых жизненных сферах является их поддержка большинством населения. Нужна общественная сила, а сила эта основывается прежде всего на развитости общественного сознания, на уровне его культуры.

В свое время автор этих заметок, не вдаваясь в идущую многие годы дискуссию по дефиниции «культуры», предложил свое социологическое операциональное ее определение. Правда, относится это определение к тому, что условно можно назвать **прикладной культурой** – культура правовая, экономическая, нравственная, эстетическая и др.

Подобные культуры есть логически неразрывная совокупность четко определенных частей, слагаемых. Образно их можно выразить в следующей формуле: **знаю – верю – хочу – умею – делаю**. Расшифровывается это достаточно просто.

– Для того чтобы у человека о чем-либо в общественном бытие сложилось личностное мнение, сформировалось побуждение действовать сообразно этому мнению, необходимо прежде всего это «что-либо» знать. Итак, фундаментом любой практической культуры общественного сознания выступают **знания**.

– В то же время можно обладать хорошим запасом определенных знаний и действовать прямо противоположно их содержанию. Необходимо, следовательно, **верить** в них, необходимо, чтобы эти знания превратились в **убеждения** личности, в ее жизненные ценности.

– Но и будучи убежденным в правоте или неправоте той или иной обществен-

ной политики, общественного факта, явления, можно по-обломовски ничего не делать, довольствуясь пустым созерцанием бытия. В понятие «культура» входит наличие **воли**, осознанное желание лично участвовать в воплощении своих убеждений в жизнь, социально-психологический настрой на это.

– В свою очередь, для того чтобы реально действовать, надо знать, что и как делать, иметь определенные **навыки, умения.**

– И, наконец, опираясь на знания, руководствуясь своими убеждениями, имея волю воплощать их в жизнь, овладев для этого определенными навыками, **– действовать**.

Таким образом, в понятие культуры в ее прикладном значении входят качества интеллектуальные (знания), духовные (убеждения), психологические (воля), прикладные (навыки) и реальные практические действия. Только в совокупности, в гармонии этих слагаемых, в их достаточной развитости можно определить уровень культуры в конкретной сфере общественного сознания и иметь четкие направления его формирования.

Все эти, казалось бы, сугубо теоретические положения имеют самое прямое отношение к практической проблеме преодоления в нашем обществе коррупции. Президент неоднократно подчеркивал, что серьезнейшим препятствием в борьбе с ней служит именно **низкая правовая культура населения**. Вот для того, чтобы поднять этот уровень, и необходимо учитывать выделенные выше слагаемые. Каким же конкретно образом они должны учитываться?

Не будем особо затрагивать тему правового воспитания населения, так как специалисты давно уже разработали целый ряд посвященных этой проблеме конкретных мер.

Сложнее обстоит дело со следующим слагаемым правовой культуры – с превращением правовых знаний в **убеждения** людей, с формированием у них глубокой уверенности в том, что законы надо уважать, что это хорошо, если хотите, выгодно действовать «по правилам», добиваться того, чтобы подобные убеждения превратились в осознанную волю, в привычку именно так строить свою жизнь.

Есть два основных фактора, способствующих формированию подобных убеждений, и оба они в настоящее время чрезвычайно трудно функционируют и практически не работают.

Первый – всеобщая, целеустремленная, эффективная **пропаганда**, направленная на развитие правового сознания, и по линии государства, и по линии общества. Во времена советской власти любимым обвинением Запада, США в адрес СССР было то, что в нашей стране все очень заидеологизировано, что пропаганда «злостно управляет» общественным сознанием, обрабатывая его в нужном для себя направлении. Да, конечно, советская пропаганда навязывала людям и некоторые весьма сомнительные политические убеждения, догмы, нередко оправдывала факты общественной несправедливости и т.д. Но в то же время она была направлена на воспитание у людей чувства уважения к закону, любви и уважения к своему государству, ответственности за свои поступки, проповедовала высокие моральные качества. Вспомните хотя бы один художественный или документальный советский фильм, в котором бы героизировался преступник, человек, наносящий вред государству, взяточник, хапуга и тому подобные типы?

Сегодня же тема обмана государства любыми способами, восхищение богатством, заработанным на взятках, шикарная жизнь коррупционеров, проституток, «благородство» бандитских бригад и пр. и пр. – чуть ли не основные

сюжеты СМИ, художественных произведений. Знаменательны в этом отношении данные репрезентативных социологических исследований, проведенных сравнительно недавно кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС: почти 30 процентов опрошенных (особенно в возрасте от 20 до 40 лет) считают, что «обойти закон есть не преступление, а дело чести и ума», чуть менее 40 процентов, хотя сами не собираются этого делать, нисколько не осуждают других за подобные дела. Почему же так спокойно относится к этому государство? Почему оно молчит, изредка только, спонтанно всплескиваясь по каким-то отдельным случаям вопиющего нарушения законов фонтанчиками недовольства?

Государство молчит или из-за непонимания всей важности целенаправленной государственной работы по формированию надлежащего позитивного для развития и самого государства и общества господствующего сознания.

Второй фактор (тесно связанный с первым), от которого зависит эффективность борьбы с коррупцией, – **отношение населения к закону**, к неправедным поступкам, к неправедным людям, реакция на это господствующего мнения.

Общественное мнение формируется под влиянием целого ряда факторов: воздействие соответствующей государственной пропаганды, уровень общей образованности и культуры большинства людей, особенности менталитета народа, психологические установки населения, возможности на практике реализовать свое мнение, свое отношения к общественно важным событиям и, конечно, объективных реалий окружающей жизни – социальной, политической, экономической и всей прочей. Естественно, чрезвычайно сложно в этих условиях формировать господствующее мнение, которое активно содействовало бы оздоровлению общества от язв коррупции. И опять-таки главным здесь является воля власти, трансформированная в конкретные действия, что подтверждает и мировой опыт.

Есть причины не очень любить Америку, но вот официальная статистика США говорит о том, что более 60 процентов всех разоблаченных в стране взяточников, коррупционеров были выявлены не в результате деятельности специально предназначенных для этого служб, а по письмам населения. Люди сообщали этим службам, что такой-то чиновник живет явно не по средствам, построил дом, купил машину, стоимость которых значительно превышает возможности его служебного положения. У нас подобные письма называются доносом, у них – гражданским долгом… История нашей страны особенно затрудняет подобное разделение, ибо в народе почти никогда не одобрялся способ личной закрытой (вне общественной) борьбы с несправедливостью. Где же выход?

Прежде всего это формирование и активное проведение в жизнь специальной политики, главная цель которой – вовлечение широкого круга граждан, практически всего населения в открытый процесс очищения государственного аппарата от взяточников и коррупционеров. Необходимой частью подобной политики, на наш взгляд, помимо уже объявленных мер, должны быть:

- тщательно разработанная, пропагандистская антикоррупционная кампания, официально одобренная, поддержанная всей мощью государственной машины;
- демократизация политической системы, направленная на предоставление широкого круга возможностей для любых форм пропаганды, для гласной борьбы с антисоциальными явлениями всем конструктивным силам – различным партиям, организованной

и не организованной оппозиции, общественно-политическим объединениям и т.д.;

– формирование системы общественного контроля за этическим антикриминальным поведением чиновников всех уровней, государственная поддержка деятельности механизмов этой системы.

В настоящее время есть отдельные примеры подобной деятельности, озвучиваются и соответствующие предложения. Так, Председатель Совета Федерации С. Миронов предлагает в качестве антикоррупционной пропаганды вывешивать на сайтах Интернета фамилии осужденных крупных коррупционеров, ввести специальную рекламу. Оппозиционные партии изредка появляются на экранах ТВ с критикой отдельных чиновников, этому же посвящены и статьи в ряде изданий. Недавно создана Общероссийская общественная организация – Комиссия по борьбе с коррупцией. Но это все – отдельные примеры, факты. Системы пока нет. Знаменательный результат показал проведенный в сентябре этого года выборочный опрос москвичей. Только 3 процента опрошенных что-то знают, слышали об упомянутой выше общественной комиссии. Менее одного процента думают воспользоваться ею для того, чтобы сообщить о фактах коррупции.

Коррупция есть практически во всех странах, которые принято называть цивилизованными, в странах с развитой демократией. Но во многих из них специальной политикой всемерно поощряется участие общественных сил в борьбе с этим злом. Достаточно сказать, что во Франции существуют более 300 (!) **общественных организаций**, целью которых является контроль за соблюдением законов, выявление аморальности, нечестности чиновников в разных областях государственной деятельности, выпускаются десятки печатных изданий по этим проблемам, есть специальные «окна» (fenPtre) – отдельные передачи, программы, целые каналы на ТВ для вещания оппозиции, практически во всех государственных организациях существуют этические комиссии, отслеживающие нравственные аспекты поведения своих сотрудников и т.д. Следует особо подчеркнуть, что все это в той или иной мере поощряется (в том числе и материально) государством. Решает ли это кардинально вопрос о коррупции во Франции? Нет. Способствует ли ее ограничению, общественному контролю над ней, оздоровлению общественной атмосферы? Безусловно, да. В Великобритании функцию общественного контроля выполняет созданная в соответствии с королевским указом Комиссия по государственной службе, наделенная большими правами. Этические стороны деятельности парламентариев Великобритании определяют более 400 специальных правил! В Германии успешно работает важнейший институт гражданского контроля над чиновниками – специальный Административный суд. Он действует как на общефедеральном уровне, так и на уровне всех областей (земель) страны. Ежегодно эти суды рассматривают большое количество жалоб и заявлений граждан по вопросам нарушений госслужащими установленных в стране норм морали и права.

В Советском Союзе гражданин мог пожаловаться на несправедливость, сообщить о злоупотреблениях в парткомы, в местком, в товарищеские суды, в Комитет народного контроля, своему депутату, написать в газету, которая по закону должна была ответить ему в установленные сроки и т.д. Конечно, во многих случаях все это работало недостаточно эффективно, зачастую формально. Но, главное, существовала система, которую можно было улучшать, исправлять, при этом всегда оставался канал не просто связи людей с властью, но и их воз-

можности контроля над нею! Сегодня подобных каналов практически нет.

Вспоминается последнее интервью А. Боровика: ведущий спросил, не боится ли он покушения на себя за те острые публикации, в которых разоблачается аморальность, беззаконные деяния сильных мира сего. Артем ответил, что больше всего его угнетает не страх смерти, а то, что на разоблачительные статьи нет никакой реакции – ни ответов соответствующих государственных органов, ни вызова его в суд, ни опровержений «героев» публикаций. Полная тишина.

Одной из важнейших задач государства является не просто сетовать на отсутствие у нас институтов гражданского общества, в которых бы в полной мере могла проявляться общественная воля, и ждать, когда они появятся сами по себе, но всемерно **содействовать их созданию**. Вновь повторим – невозможны никакие серьезные успехи в борьбе с коррупцией, с аморальностью, с любыми правонарушениями без общественного контроля за деятельностью властных структур, государственных служащих. Вот для этого необходимо и создание специальных механизмов, и принятие соответствующих нормативных документов. Делать же это, по моему мнению, до настоящего времени особого желания у властей не наблюдалось. Что бы не быть голословным, приведу в заключение один весьма характерный пример.

Среди всех общественных механизмов, способствующих формированию надлежащей нравственности государственных служащих, одним из наиболее действенных является специально разработанный, нормативно принятый Этический кодекс государственного гражданского служащего (Кодекс административной этики). Он представляет собой систему нравственных стандартов, свод конкретных норм поведения госслужащих, определенных и сформулированных в рамках административной этики, необходимых для успешного осуществления ими своей профессиональной деятельности. Подобные кодексы регламентируют служебную сферу деятельности государственного служащего, определяют ее нравственную сторону, устанавливают четкие этические нормы поведения. Далеко не всегда чиновники хорошо знают эти нормы. Таким образом, Этический кодекс выполняет и своеобразные воспитательные и образовательные функции.

Законы, нормативно-правовые документы не могут охватить все разнообразие служебного поведения госслужащего и, что наиболее важно, далеко не все нормы поведения подлежат административно-правовому регулированию. Кодекс административной этики – дополнительный и достаточно эффективный инструмент регулирования служебных отношений в профессиональной среде государственных служащих, основанный именно на **общественном воздействии** на данные отношения. Кодекс выступает своеобразным критерием для определения профессионализма государственных служащих. Отсутствие необходимых нравственных принципов, качеств у госслужащего, невыполнение им моральных предписаний, сформулированных в кодексе, означает низкий профессиональный уровень или вообще непригодность данного человека к государственной службе. В этом отношении Этический кодекс является серьезным конкретным инструментом оценки чиновников как со стороны соответствующих кадровых служб, так и со стороны широкой общественности.

Проект Этического кодекса был разработан под руководством автора этих заметок группой специалистов РАГС и МГУ им. М.В. Ломоносова и впервые опубликован в 1997 г. в Ежегоднике академии. С тех пор он многократно пе-

чатался в учебниках, специальных монографиях, перерабатывался, дополнялся и в наиболее полном виде был опубликован в журнале «Государственная служба» № 2(28) за 2004г. как проект «Модельного этического кодекса государственного гражданского служащего РФ».

Все это время спорадически и в академию, и лично автору поступали просьбы, пожелания от различных государственных деятелей, депутатов Госдумы, из отдельных регионов страны после необходимой доработки узаконить данный Этический кодекс – принять его в качестве официального документа Государственной думой или Кабинетом министров, или каким-либо другим образом. Никаких отказов в необходимом участии в этой работе от разработчиков кодекса не было. Было другое. Через некоторое время интерес к нему со стороны властных структур резко падал и все уходило в забвение. Причина этого достаточно проста – кто же захочет сам **ограничивать свои возможности никак и ничем общественно не контролируемой деятельности?**

В проекте Этического кодекса было, например, сказано: «Всякое общественное высказанное сомнение в нарушении законов, норм морали рассматривается в отношении государственного служащего как этическое обвинение и не должно оставаться без внимания». Следовательно, чиновник **обязан** реагировать на открыто высказанное сомнение в его честности, столь же открыто объяснить, например, откуда у него деньги на миллионные траты, в силу каких причин его сын владеет огромным состоянием, почему одна и та же фирма получает от него государственные заказы и т.д. и т.п. Но много ли мы знаем примеров подобного объяснения?

Разумеется, невозможно перечислить все формы и методы формирования такой общественной атмосферы, при которой было бы, мягко говоря, очень неуютно жить и работать коррупционерам любого уровня. Но вне такой атмосферы мы не только никогда не победим коррупцию, но и окончательно потеряем духовный потенциал, свойственный самой сущности российской ментальности, что грозит нравственным вырождением общества.

РОЛЬ ОБЩЕСТВА В КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ. ЧТО ЧИТАТЬ

Государственная служба за рубежом. Кодекс управления государственной службой Великобритании : [реферативный бюллетень] / РАГС при Президенте РФ ; сост. Арапова Н.П. [и др.] ; отв. ред. Иванов Г.И. – М. : Изд-во РАГС, 2003. -186 с.

Селезнева Е.В. Развитие толерантности государственных служащих : монография / Е.В. Селезнева, Н.В. Бондаренко ; под общ. ред. А.А. Деркача ; РАГС при Президенте РФ. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 101 с.

Рассматриваются теоретическая модель толерантности, критерии, показатели и уровни развития толерантности государственных служащих; обсуждается взаимосвязь толерантности, особенностей организационного поведения и агрессивности государственных служащих регионального уровня управления; исследуются психолого-акмеологические детерминанты, обеспечивающие оптимизацию процесса развития толерантного сознания государственных служащих.

Соколов В. Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации / В. Соколов // Государственная служба. - 2004.- N 2. - С. 6-16.