

http://r59.rosfinnadzor.ru

ПАВЕЛ СИМАШЕНКОВ

Инволюция критериев административной морали

Поиск оптимальной стратегии противодействия коррупции уже седьмой год подряд пребывает в числе «горячих трендов» научных изысканий и потому рискует превратиться в очередную народную забаву (подобно поиску новорусского Грааля – неких «духовных скреп»). В этих условиях научная новизна исследования, как правило, исчерпывается поиском новых «жестких мер» юридической ответственности и все более экзотично-нестандартных запретов.

Национальные планы противодействия коррупции от 2008, 2012 и 2014 годов, казалось бы, намечают логичную стратегию: от формирования правовой базы – через создание основ антикоррупционной культуры – к реальным мерам борьбы, осуществляемым согласно установленным критериям коррупциогенности. Однако, заимствованные из западной практики антикоррупционные стандарты, привитые на нашей почве, дали ветвистые коррупционные всходы. Таким образом, благие намерения антикоррупционных инициатив показали на практике высочайший коррупциогенный потенциал.

Разгадку парадокса, по нашему мнению, следует искать в плоскости административной морали. Симптоматично, что недавно (с 2012 года) власть озаботилась косметическим отбеливанием морального облика своих представителей, предложив разработать варианты Этического кодекса для государственных и муниципальных служащих. Важно подчеркнуть: принятие кодекса, по сути, еще один шаг к формализации антикоррупционного противодействия, и эффективность его собственно этической составляющей близка к нулю. Причина – в специфике отношения россиян к позитивному праву и любым официальным ограничениям. Разработка нормативных стандартов этики чиновников – еще одно механическое перенесение западного опыта оптимизации системы государственного и муниципального управления на российскую почву. За основу, как всегда, взят американский (Канада, США) и британский варианты кодексов. Отечественная версия модельного кодекса[1] мало того, что начисто лишена какого-либо своеобразия, еще и грешит серьезными логическими и стилистическими ошибками, непростительными для нормативного материала [Симашенков, 2015. С. 42]. Приведем несколько примеров, наглядно иллюстрирующих несостоятельность такого рода регулирования административной морали.

Во-первых, в статье V, пункте 3 («должностное лицо не должно давать никакого повода и основания для попытки вручения подарка или другого вида вознаграждения») и в статье V, пункте 9 («государственный служащий не может принимать подарки от лиц, стремящихся добиться официальных действий... Морально недопустимо получать подарки в благодарность за совершение каких-либо официальных действий») совершенно очевидно смешение общего (служащий) и специального (должностное лицо) субъектов, объективного (официальные действия) и субъективного (стремление добиться официальных действий) критериев, что для юридически грамотного коррупционера означает возможность подмены понятий и, как результат – уход от ответственности (моральной – в том числе).

Во-вторых, в статье VI, пункте 4 сказано, что «государственный служащий обязан осуждать и разоблачать любые виды коррупции и коррупционеров любого уровня. Он может требовать, а в некоторых случаях обязан это делать, публичного признания случаев коррупции судебным порядком или в средствах массовой информации». «Обязан» осуждать,

1 Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации // http://www.rb.ru/inform/98977.html

ПАВЕЛ СИМАШЕНКОВ, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы Международного института рынка (443030, Самара, ул. Г. Аксакова, 21). E-mail: pavel.simashenckov@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена анализу теории и практики этизации государственной службы, в частности – созданию разного рода этических кодексов служебного поведения чиновников. Критикуя формальный подход к противодействию коррупции, автор статьи настаивает на реформировании административной морали, отходе от рыночных критериев эффективности государственных служащих. Результативность борьбы с коррупцией – в культивировании нетерпимости к торговле моральными принципами.

Ключевые слова: коррупция, административная мораль, этика, этический кодекс, государственная служба.

но всего лишь «может, а в некоторых случаях обязан это делать»: сама формулировка призвана никого ни к чему не обязывать, к тому же содержит экстремистский призыв к осуществлению давления на судебную власть и независимые средства массовой информации.

Как свидетельствуют приведенные выше факты, модель «этичного российского чиновника» предполагает сочетание взаимоисключающих качеств, и прежде всего – политлояльности и гражданской активности, ибо «моральный, гражданский и профессиональный долг государственного служащего – руководствоваться государственными интересами». И в то же время «государственный служащий обязан действовать в общенациональных интересах», поскольку «государственный служащий объективно выступает одновременно как должностное лицо, ...как общественный деятель, ...как наемный работник». Следовательно, национальный идеал представителя власти воплощен в светлом образе единого в трех ипостасях чиновника, исповедующего триединый догмат лояльности, политической нейтральности и толерантности.

В упомянутом контексте справедливо вспомнить советскую практику борьбы со злоупотреблениями, которая базировалась всего лишь на одном принципе – нетерпимости к любым отклонениям от общечеловеческих ценностей (объективированных в так называемом «советском образе жизни»). Заметим, что и тогда существовал этический катехизис – «Моральный кодекс строителя коммунизма», однако он не претендовал на формальную определенность и нормативность, выполняя, по сути, квази-религиозную функцию. Не секрет, что уровень коррупции в СССР был гораздо ниже современного.

Нам представляется, что морально-этическое обеспечение государственной службы принципиально невозможно созидать на рациональных, технологических, и тем более – рыночных основах. Принципы так называемого «свободного рынка» недопустимы для оценки деятельности и работы представителя власти. В противном случае мы должны согласиться с существованием дорогих и дешевых государственных услуг и, соответственно, чиновников подороже и подешевле. Отсюда – полшага до тотальной коррупции, глубинный смысл которой – торговля всем и всегда, использование подкупа как наиболее простого (рационального) и эффективного средства целедостижения.

Рассмотрим естественно-научный аспект коррупции. По нашему мнению, природный ее эквивалент – обмен веществ: тот самый вечный двигатель, благодаря которому якобы эволюционирует природа. И все же не следует забывать, что параллельно с развитием идет и инволюция – то есть редукция, упрощение функций с целью приспособления к условиям окружающей среды. Таковы жестокие законы естественного отбора, по которым дольше существует то, что проще устроено. Именно эти законы объясняют живучесть паразитов-приспособленцев, чья стратегия выживания до неприличия проста – массированное размножение и бесконтрольное потребление ресурсов организма, в который паразиты внедряются.

Приспособленчество, как способ существования, сейчас если и не пропагандируется открыто, то декларируется в СМИ: «адаптация к рынку», «ответ на вызовы времени». Смысл этих эвфемизмов и симулякров примитивен, как и сами лозунги – за все надо платить, цель оправдывает средства.

Подобная, почти спенсеровская, экстраполяция законов природы на механизмы человеческого взаимодействия отлично объясняет основной механизм коррупции, в котором размножение административных сущностей (бюрократизация) – ключевая стратегия самосохранения чиновников, и как следствие – главная причина распространения коррупции. А ее материальной базой являются ресурсы, предоставляемые паразитирующему чиновничеству как дань за выполнение так называемых «государственных услуг». С такой точки зрения нет ничего более естественного и экологичного, чем коррупция. Однако с древних времен известно, что коррупция в конечном счете приводит к растлению общества, но прежде всего – обнажает недееспособность власти в выполнении только ей присущих задач, первая из которых – регулирование социальных отношений.

Среди отечественных наработок в антикоррупционной сфере есть весьма оригинальные и остроумные решения. Так, можно согласиться с мнением И.Е. Москалева, предлагающего развивать субъект-субъектные отношения между властью и социумом (вместо патерналистских объект-субъектных) [Москалев, 2013. С. 27]. В то же время, по нашему убеждению, указанная субъект-субъектная стратегия требует полного перепрограммирования того, что министр культуры Российской Федерации В.Р. Мединский назвал «культурно-цивилизационным кодом» России. А именно – революционного преобразования структуры и системы взаимодействия народа и власти, причем – по западному образцу. На западно-ориентированных рецептах «этизации» госслужащих настаивает и авторитетный специалист в исследовании проблем чиновничества – А.В. Оболонский [Оболонский, 2014. С. 7].

К сожалению, современная российская наука до сих пор не располагает собственной, ориентированной на национальную специфику, методологической основой анализа коррупции. Все стратегии и планы, большинство научных трудов отталкиваются либо от структурного функционализма Р. Мертона, либо от веберианской «рациональной бюрократии» (несмотря на утверждение самого М. Вебера о том, что его рецепты к России не применимы). Важно подчеркнуть: рационализм в русской культуре никогда не пользовался особенным уважением, в целеполагании всегда видится нечто мелочное, эго-

истичное, сиюминутное. По мнению того же М. Вебера, целерациональные социальные действия оправдываются мотивом самосохранения и характерны для кризисных периодов в истории, когда выжить необходимо любой ценой. Более того, веберовский план совершенствования общества тоже основан на этике – протестантской.

В этом контексте необходимо сфокусировать внимание на еще одном компоненте, внедряемом в этику и профессиональную практику госслужащих – конкуренции. Западное «разделение властей», трактуемое как система сдержек и противовесов, предполагает конкуренцию не только ветвей, но и представителей власти. Но за что они должны конкурировать? Очевидно, самое простое конкурентное преимущество – внимание, медийная известность, что доказывается огромной популистской активностью современных российских чиновников. Ходить в политшутах сейчас не только этично, но и престижно, главное – использовать авторитет власти для ничем не подкрепленных громких заявлений. Но ведь злоупотребление авторитетом власти (служебным положением, влиянием) упоминается в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года в качестве криминализованных деяний (статьи 18–19). Следовательно, установление рыночных критериев «эффективности и конкурентоспособности» можно расценивать в современных российских условиях как мощный коррупциогенный фактор.

Конкуренция, как и коррупция, разлагает общество, превращая социум в рыхлую совокупность, конгломерат эгоистичных, озабоченных пресловутой «самореализацией» особей (не индивидов). Особенно опасно это в тех областях, где консолидация, так сказать, является конструктивной особенностью и залогом дееспособности – в системе государственного управления. Важно подчеркнуть: конкуренция как перманентно конфликтное состояние и ныне возрождаемая в России соборность – принципиально противоположные и несочетаемые понятия. Первое предполагает рациональное целеполагание, второе основано скорее не на единстве целей, а на сочувствии, ибо иррационально.

Вывод: излишняя рационализация этики государственных служащих никоим образом не поспособствует противодействию коррупции, так как наиболее рационально понимать этику как инструмент для достижения целей. Здесь упрощение, рационализация и цинизм – категории одного порядка [Иларионова, 2012. С. 59]. Эгоистичных или патриотичных – вопрос, не поддающийся формализации в кодексах служебного поведения, он решается на уровне нравственности каждого представителя власти. Осознание государственной службы как миссии [Иларионова, 2009. С. 18] – вот тот стержень, на котором можно будет воссоздать административную мораль. К сожалению, нынешняя практика этизации чиновников предпочитает идти от противного, не понимая, что выбор пути всегда важнее постановки цели. В итоге мы имеем массу абсурдных запретов: от так называемого «административного кокетства» («поведение, которое может восприниматься как обещание или предложение дачи взятки» [2]) до отдельных фраз и тем, категорически не рекомендованных к обсуждению. В этой связи неудивительно, что к формальным ограничениям и принято относиться формально, трактуя нормы этического кодекса подобно юридическим нормам – по принципу «незнание закона не освобождает от ответственности, а знание – освобождает». Например, достаточно истолковать конструкцию «может восприниматься» от противного (может не восприниматься), чтобы снять с себя всякую моральную ответственность за возможное вымогательство взятки.

Разумеется, критические замечания автора – отнюдь не повод предать анафеме практику составления кодексов служебного поведения. Однако не стоит абсолютизировать их значение в антикоррупционном противодействии. Этика, как научная категория, по определению должна быть предметом дискуссии, мораль (как система общепризнанных стандартов) во многом зависит от превалирующих в обществе ценностей (вот почему опасно культивировать рыночную психологию, к тому же помноженную на вульгарное понимание религиозных ценностей). Опора любой морали – нравственный стержень каждого члена общества, в нашем случае – каждого представителя власти. Итак, нравственность – мораль-этика, но не наоборот.

В отечественной традиции харизматического правления лояльность власти зачастую подменялась (снова упрощение) личной преданностью правителю. Казалось бы, личная преданность – облигатный признак коррупции. В то же время история свидетельствует, что абсолютизм (Петр I) или тоталитаризм (И.В. Сталин) вовсе не были питательной почвой коррупции. С другой стороны, пост-автократия в нашем Отечестве всегда оборачивалась конкуренцией (двое- и троевластием) и торговлей властью, а значит – резким ростом коррупции. Значит ли это, что гарант антикоррупции – несменяемый и безальтернативный правитель России? Разумеется – да, если он является носителем идеала нравственной безупречности и патриотизма. Во всех остальных случаях сам факт концентрации власти лишь обостряет проблемы злоупотреблений в среде государственного управления. Служение редуцируется до прислуживания, преданность государственным идеалам упрощается до лояльности конкретному начальнику, а служебная этика низводится до перечня верноподданнических ритуалов, превращаясь в средство карьерного роста. Вот почему включение в этические комиссии (равно как и в комиссии

2 Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы».

по урегулированию конфликта интересов) «лучших людей» может сыграть и за, и против коррупции [Симашенков, 2014. С. 292]. Все зависит от нравственных критериев, по которым они признаются лучшими: либо «рыночная эффективность», либо преданность делу и принципиальность. Разрешение дилеммы лежит на поверхности, ибо модное участие в антикоррупционных кампаниях, так называемых «общественных советах» при государственных органах, как правило, не более чем имитация и фарс.

Автор убежден, что только полная смена системы координат, возврат к истинно национальным традициям служения Отечеству (в самом иррационально-религиозном смысле [Симашенков, 2003. С. 117]) позволит реанимировать то, что ныне именуется административной моралью. В конце концов, моральное осуждение (например, в виде исключения из правящей партии) – серьезная санкция, способная перечеркнуть карьеру зарвавшегося «успешного» чиновника-коррупционера, а это значит, что у нравственного регулирования противодействия коррупции в России есть огромный потенциал, который не только не исчерпан, но и по сей день не используется.

Литература

Иларионова Т.С. Сложное и простое в науке, технике и государственном управлении // Государственная служба. 2012. № 3.

Иларионова Т.С. У государственного управления – особая миссия в современном мире // Государственная служба. 2009. № 1.

Москалев И.Е. Социальная самоорганизация и управление в системе взаимоотношений власти и общества // Государственная служба. 2013. № 6.

Оболонский А.В. Бюрократия в поисках новой модели (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Общественные науки и современность. 2014. № 3.

Симашенков П.Д. Политриторика в публичном праве России: терминологический аспект // Концепт. 2015. № 1.

Симашенков П.Д. Деятельность властных структур и органов военного управления по патриотическому воспитанию офицерства российской армии (1890 – август 1914 гг.). 2003.

Симашенков П.Д. Конфликт интересов: история, теория и практика правоприменения // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики. Сборник статей Межрегиональной научно-практической конференции от 9 октября 2014 года. Самара, 2014.

INVOLUTION OF THE ADMINISTRATIVE MORALITY CRITERIA

PAVEL SIMASHENKOV, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Public administration and municipal management and legal support of state service of the International Market Institute (443030, Samara, G. Aksakov street, 21). E-mail: pavel.simashenckov@yandex.ru

Summary: The article analyzes the theory and practice of introduction of ethics into public administration, in particular creation of various ethics codes of the official behavior of public officials. The formal approach to the fight against corruption is criticized by the author, the author insists on the reform of the administrative morality and deviation from the market criteria of the public officials' effectiveness. The effectiveness of the anticorruption fight lies in the cultivation of intolerance of the moral principles trading.

Keywords: corruption, administrative morality, ethics, ethics code, public administration

References

Ilarionova T.S. Slozhnoe i prostoe v nauke, tekhnike i gosudarstvennom upravlenii // Gosudarstvennaia sluzhba. [Complicated and simple in science, technology and public management // Public Administration] 2012. № 3.

Ilarionova T.S. U gosudarstvennogo upravleniia – osobaia missiia v sovremennom mire // Gosudarstvennaia sluzhba. [Public management: special mission in the modern world // Public Administration] 2009. № 1.

Moskalev I.E. Sotsial'naia samoorganizatsiia i upravlenie v sisteme vzaimootnoshenii vlasti i obshchestva // Gosudarstvennaia sluzhba. [Social self-organization and management in the system of authority-society relations // Public Administration] 2013. № 6.

Obolonskii A.V. Biurokratiia v poiskakh novoi modeli (evoliutsiia teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniia v poslednie desiatiletiia) // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. [Bureaucracy in the search of a new model (evolution of theory and practice of the public management in last decades) // Social sciences and modern era] 2014. № 3.

Simashenkov P.D. Politritorika v publichnom prave Rossii: terminologicheskii aspekt // Kontsept. [Politic-rhetoric in the public law of Russia: terminological aspect]2015. № 1.

Simashenkov P.D. Deiatel'nost' vlastnykh struktur i organov voennogo upravleniia po patrioticheskomu vospitaniiu ofitserstva rossiiskoi armii (1890 – avgust 1914 godov). [Activities of authorities and military administration bodies in patriotic education of the officer personnel of the Russian army (1890- August 1914)] 2003.

Simashenkov P.D. Konflikt interesov: istoriia, teoriia i praktika pravoprimeneniia // Razvitie instituta rezerva upravlencheskikh kadrov v sub»ektakh Rossiiskoi Federatsii kak vyzov vremeni i effektivnyi instrument sovershenstvovaniia gosudarstvennoi kadrovoi politiki. Sbornik statei Mezhregional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii ot 9 oktiabria 2014 goda. [Conflict of interests: history, theory and practice of the law administration // Development of the institution of the executive candidate pool in the subjects of the Russian Federation as a time challenge and effective tool of the state personnel policy improvement. Collection of articles of the inter-regional research and practice conference dated October 9, 2014] Samara, 2014.