

ПРИСЯГА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ТРАДИЦИЯ И ЕЕ ВОЗРОЖДЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Наталья Николаевна Шувалова^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-2-29-37

^а Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: Исследуется история зарождения и сохранения отечественной традиции приведения государственных служащих к присяге как духовно-смысловой доминанты государственной службы на всех исторических этапах ее становления и функционирования; анализируются причины трудностей возвращения присяги в правовое поле государственной службы Российской Федерации. Автором предложена «дорожная карта» системы последовательных мер правового и организационного характера по обеспечению прочной концептуально-правовой основы института принятия присяги. Анализ правовой основы регулирования нравственных отношений в системе государственной службы, а также официальных отзывов показывает, что их несогласованность порождена прежде всего недостатками концептуальной платформы, теоретической и правовой базы государственной службы Российской Федерации, невыполнением принятых политических и правовых решений или их паллиативной интерпретацией, нечеткостью или дублированием функций организационных структур ввиду незавершенности строительства этической инфраструктуры государственной службы как теоретико-методологического и организационно-правового базиса возрождения института присяги в системе государственной службы. Задача возрождения традиционных отечественных ценностей стоит сегодня перед государственной службой, настоятельно требуя анализа причин, тормозящих возвращение в российское правовое поле и практику многовековой традиции приведения государственных служащих к присяге.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, присяга, традиция, миссия государственной службы, духовно-нравственные ценности, этическая инфраструктура государственной службы

Дата поступления статьи в редакцию: 4 января 2024 года.

THE CIVIL SERVANT'S OATH: DOMESTIC TRADITION AND ITS REVIVAL IN CONTEMPORARY RUSSIA

Natalia N. Shuvalova^a

RESEARCH ARTICLE

^a a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article examines the history of the domestic tradition of requiring civil servants to take an oath as a spiritual and semantic dominant of public service at all historical stages during its formation and operation. It also analyzes the reasons behind the challenges associated with returning the oath in the Russian Federation's legal field of public service and suggests a «road map» of consistent organizational and legal measures to guarantee a solid conceptual and legal foundation for the institution of the oath. The results of the author's analysis of official feedback and the legal foundation governing moral relations in the civil service system point to inconsistencies in the conceptual platform, theoretical and legal framework, failure to carry out enacted political and legal decisions or their interpretive palliatives, and ambiguity or duplication of functions of organizational structures due to incompletely constructed ethical infrastructure as a theoretical and legal framework of the civil service being the primary causes of the inconsistencies. The civil service is currently faced with the difficult task of reviving traditional national values, which calls for an urgent examination of the factors impeding the restoration of the Russian legal system and the centuries-old tradition of swearing civil servants to the oath of office.

Keywords: civil service, civil servant, oath, tradition, civil service mission, spiritual and moral values, ethical infrastructure of civil service

Received: January 4, 2024.

Хорошее управление

Введение

Российский исторический и современный зарубежный опыт свидетельствует, что эффективным средством обеспечения преемственности отечественных традиций государственной службы – верности своей Родине, своему долгу, преданности своему делу как «ценностному ядру», или «культурному коду», которые веками помогали сохранять нерушимость, суверенность и идентичность Российского государства и бережно передавались от поколения к поколению – может служить присяга как концентрированное выражение системы духовно-нравственных ценностей, составляющих ценностно-смысловую основу государственной службы, показатель их глубинной интериоризации во внутренний мир нравственного сознания государственного служащего и преодоления его духовно-нравственного дисбаланса [Шарин, 2014. С. 62].

Возрождение института присяги государственного служащего является сегодня важной социальной задачей в условиях, когда кризис идентичности грозит не только молодежи, но и более зрелым слоям россиян, не всегда готовых противостоять ложной информации и фейкам враждебной пропаганды, направленным на дезориентацию и разрушение общественного сознания россиян [Основы российской государственности..., 2023. С. 13]. А именно в этом и видят свою главную задачу еще с середины прошлого века и поныне идеологи психологической и информационной войны.

Еще в 2000 году В.В. Путин, обратившись к избирателям с «Открытым письмом»¹, назвал отправной точкой государственной программы молодого, строящегося Российского государства моральные устои как стержень патриотизма, способные объединить граждан страны, сохранить наше национальное достоинство и даже национальный суверенитет. Не удивительно, что в 2022 году Президент РФ вновь обратился к проблеме духовно-нравственных оснований жизни российского общества, которые в тяжелые времена всегда служили своеобразными «скрепами», объединяющими российский народ, вели его к победам над врагом и забвение которых может привести к разрушению нации как самостоятельного государства. Указом Президента РФ были утверждены основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей, лежащих в основе общероссийской гражданской

идентичности и единого культурного пространства страны².

Задача возрождения традиционных отечественных ценностей стоит сегодня и перед государственной службой, настоятельно требуя анализа причин, тормозящих возвращение в российское правовое поле практики многовековой традиции приведения государственных служащих к присяге как духовно-нравственному кредо государственной службы.

История возникновения и формирования отечественной традиции приведения к присяге

Анализ исторических документов, научных исследований и публикаций, посвященных проблеме становления и развития отечественной традиции принесения присяги, показывает, что ее истоки можно найти еще в X веке, и на протяжении всех последующих столетий ее главным смыслом было клятвенное обещание верности, объектом которой мог быть Бог, князь, царь, Отечество или данное слово, нарушение которого всегда влекло за собой наказание.

Еще в X веке при заключении русско-византийских договоров единственным способом их признания, закрепления и подтверждения со стороны Руси была присяга («клятва оружием»): нарушивший договор рус должен был погибнуть от собственного оружия за несоблюдение традиций, законов и божественных установлений. Принесение присяги князю упоминается в Новгородских берестяных грамотах [Фетисов, 2022. С. 37]. «Крестное целование» как обряд принесения присяги в средневековой Руси должностными лицами, а также свидетелями и сторонами в судебном процессе сопровождалось целованием креста; уклонение от обряда, как правило, автоматически вело к проигрышу дела в суде. В XVI–XVIII веках национальная система ценностей и идеалов России стала постепенно принимать форму официальной государственной идеологии.

В 1647 году был утвержден «Устав ратных, пушечных и других дел, касающихся до воинской науки», предусматривающий ритуал принесения присяги на верность государю, который сопровождался целованием креста. Нарушение клятвы считалось клятвопреступлением, а виновник объявлялся вероотступником.

1 Путин В.В. «Открытое письмо» избирателям. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24144/>

2 Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/77839.html?ysclid=lwunvugqx9708856704>

В 1719 году присяга получила статус государственного закона благодаря указу Петра «О присяге на верность службы», которым предписывалось привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Впоследствии к присяге стали приводиться при вступлении в должность члены Государственного совета, Комитета министров, Государственной думы, чиновники высших, центральных и местных органов государственного управления.

Утвержденный в 1720 году Генеральный регламент государственной службы включал перечень таких важных профессионально-нравственных качеств государственных служащих, как «верность к службе», «усердие к общему добру», «человеколюбие», «честность, бескорыстие и воздержание от взяток».

Таким образом, Петр I заложил основы понимания присяги, выражающиеся в осознании каждым воином, государственным служащим (независимо от чина и круга обязанностей) своего долга быть верным слугой своего Отечества, выполнять воинские обязанности не за страх, а за совесть, воспитывая в себе высокие нравственные качества и чувство воинской и гражданской чести. Следует обратить внимание на то, что приведение к присяге было обязательным не только для впервые поступающих на службу, но и при каждом получении нового чина.

Анализ истории возникновения и формирования отечественной традиции приведения к присяге обнаруживает общие для всех времен черты, определяющие:

- единую форму присяги как *клятвенного* обещания, оформленного в виде правового акта;
- *духовно-нравственное* содержание присяги, ключевым словом которой всегда было понятие «верность»;
- единый порядок приведения к присяге, предполагающий *торжественный характер* исполнения процедуры;
- *неотвратимость наказания* за нарушение клятвы / присяги.

После Октябрьской революции присяга государственных служащих была упразднена, прервались складывавшиеся в течение столетий традиции, хотя в отношении некоторых категорий людей она все-таки сохранилась как клятвенное обещание, нарушение которого каралось. Да и «Моральный кодекс строителя коммунизма» как свод принципов коммунистической морали, принятый XXII съездом (1961), вошедший в тексты третьей Программы КПСС и Устава КПСС, тоже фактически представлял собой разверну-

тую клятву хранить верность провозглашенным ценностям, очень напоминающим «выдержки из Библии»³.

На рубеже XIX–XX веков приведение к присяге государственных служащих вошло в практику многих зарубежных стран. Так, в одном из докладов Генерального секретаря ООН сообщалось, что к 2002 году в большинстве из 54 стран, опрошенных по поводу выполнения Международного кодекса служебного поведения должностных лиц, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в 1997 году, уже была предусмотрена клятва государственных должностных лиц при поступлении на службу⁴.

Институт присяги введен в законодательство о государственной службе и в некоторых странах СНГ. Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» присяга введена в правовое поле белорусской государственной службы. В Закон Кыргызской Республики от 30 мая 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» включена статья 25 «Присяга государственного гражданского служащего и муниципального служащего». Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 года № 372 утверждены текст и порядок принесения присяги политического государственного служащего.

Возрождение института присяги в современной России

С началом строительства правового, социально-государства и нравственно ориентированной государственной службы, ценностно-смысловая основа которой определена Конституцией РФ как служение обществу, возникла потребность в возвращении в российскую практику утраченной за семь десятилетий ее традиционной духовно-нравственной основы и возрождении исторической традиции принесения присяги государственного служащего как осознанного и внутренне мотивированного обязательства соблюдать верность Отчизне, Конституции РФ и высокой миссии государственного служения.

Статьей 82 Конституции РФ установлено, что Президент РФ приносит народу присягу. Восстановлена российская традиция принесения при-

3 Путин сравнил коммунистическую идеологию с христианством. <https://tass.ru/obschestvo/4872596>

4 Доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление Международного кодекса поведения государственных должностных лиц». [file:///C:/Users/kulic_000/Downloads/ECN.15.2002.6_Add.1-RU%20\(1\).pdf/](file:///C:/Users/kulic_000/Downloads/ECN.15.2002.6_Add.1-RU%20(1).pdf/)

Хорошее управление

сяги при вступлении в должности Уполномоченного по правам человека, Генерального прокурора, судей Конституционного Суда Российской Федерации. В ряде федеральных органов власти присяга включена самостоятельной статьей в федеральные законы («О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О Следственном комитете Российской Федерации», «О судебных приставах») или утверждена ведомственными актами.

Введением в текст Основного закона новых статей конституционная реформа 2020 года ознаменовала возвращение в российское конституционное пространство «культурно-исторической или цивилизационной системы координат»⁵. Реализацию конституционной идеи общественного предназначения должна была обеспечить государственная служба как социальный институт общественного служения и основной субъект государственного управления, хранитель и носитель традиционных ценностей российской государственной службы, концентрированным выражением совокупности которых в истории становления и развития государственной службы являлась присяга.

Возвращение исторической традиции в правовое поле российской государственной службы было инициировано Президентом РФ, поручившим по итогам заседания Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 года подготовить предложения о введении процедуры принятия присяги государственными гражданскими служащими и дисциплинарной ответственности в случае установления фактов ее нарушения⁶.

Однако в процессе работы над проектом данного акта произошла трансформация первоначального замысла присяги. В 2016 году, по сообщению в прессе министра Минтруда России⁷, предполагалось, что к присяге будут приведены не только впервые поступающие на государственную службу, но и весь корпус служащих государственной и муниципальной службы, а нарушение данной присяги повлечет за собой дисциплинарную ответственность, что получило поддержку среди ученых⁸. Внесенный на рассмотрение

Государственной Думы законопроект включал изменения, устанавливающие для государственного гражданского служащего обязанность принятия присяги, текст самой присяги, наложение дисциплинарного взыскания за ее нарушение и увольнение с государственной гражданской службы за отказ от принятия присяги. Однако ввиду не преодоленных разногласий по существенным вопросам [Шувалова. 2023. С. 227–228] данный законопроект после шести лет работы над ним, 28 февраля 2024 года был отклонен Государственной Думой⁹.

Анализ правовой основы регулирования нравственных отношений в системе государственной службы, а также официальных отзывов по данному проекту показывает, что их несогласованность порождена прежде всего недостатками концептуальной платформы, теоретической и правовой базы государственной службы Российской Федерации, невыполнением принятых политических и правовых решений или их паллиативной интерпретацией, нечеткостью или дублированием функций организационных структур ввиду незавершенности строительства этической инфраструктуры государственной службы как теоретико-методологического и организационно-правового базиса возрождения института присяги в системе государственной службы.

1. Невыполнение положений Закона «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁰ в части создания системы управления государственной службой как инструмента обеспечения контроля за соблюдением законодательства о государственной службе и координации согласованной, управляемой из единого центра деятельности государственных органов в сфере кадровой политики привело к необходимости принятия паллиативных тактических решений по временной передаче этих функций «до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой» (фраза, неоднократно повторяющаяся на протяжении многих лет в различных правовых актах) различным профильным

5 Ч. 2 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации.

6 Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 года. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/51361>

7 Присягу принесут все госслужащие. <https://iz.ru/news/617460>

8 Шестопалов А.А. О необходимости введения института присяги для государственных гражданских служащих // *Вопросы российской юстиции*. 2020. № 9. С. 687.

9 Заключение на проект федерального закона № 80340-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (Утв. решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению № 73/5 от 13 февраля 2024 года). <https://sozd.duma.gov.ru/bill/80340-8>

10 Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 2 июня 2003 года № 22 ст. 2063.

структурам, приводя, по мнению ученых, к хаотичности и дезорганизации управления государственной службой [Барабашев, Прокофьев, 2015. С. 7–8].

2. Соответственно, фактически не выполненным оказался и пункт 5 статьи 19 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ), согласно которому составной частью системы управления государственной службой должна была стать подсистема управления нравственными отношениями в виде комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. А сами комиссии, функционирующие сегодня лишь на уровне федеральных государственных и муниципальных органов, постепенно утратили предусмотренный Законом статус, трансформировавшись в сеть не связанных между собой ни организационно, ни методически внутриведомственных совещательных структур с ограниченным кругом полномочий, сохранившихся лишь в их названиях [Шувалова, 2022. С. 34–45].

3. Вследствие этого функция этико-профессионального развития, например, которую, согласно законодательно закреплённому своему назначению, должны были выполнять комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в структуре системы управления государственной службой, Указом Президента Российской Федерации временно была передана Минтруду России¹¹.

О том, как выполняется эта функция, свидетельствуют подготовленные Минтрудом России методические материалы. Пример тому – Комплекс тестовых вопросов для госслужащих, где из 166 вопросов, посвященных гражданской службе, лишь один касается требований к служебному поведению, да и тот лишь подтверждает непонимание содержания термина «требования к служебному поведению». На вопрос «В соответствии с требованиями к служебному поведению государственный гражданский служащий обязан...» в качестве подсказки-пояснения предлагается ответ: «Исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне»¹².

Этот пример лишний раз демонстрирует сугубо функционально-квалификационный подход к пониманию сущности государственной гражданской службы как профессиональной служебной деятельности, игнорирующий ее особенности как публично-правового института общественного служения, гаранта доверия граждан к государству и его органам.

Непонимание смысла миссии государственной службы демонстрируют и другие методические материалы, подготовленные Минтрудом России, например Методический инструментарий¹³, который не включил в число базовых знание системы духовно-нравственных ценностей, составляющих содержание требований к служебному поведению, обязательных для исполнения в силу их статуса правовой нормы и являющихся фундаментальной основой содержания присяги государственного служащего и формирования его служебно-нравственной культуры. Другой методический документ¹⁴ отнес «ориентацию на обеспечение защиты законных интересов граждан» к числу *прикладных* профессиональных качеств государственного служащего. Из-за этого, по мнению специалистов, произошла незаметная на первый взгляд подмена заложенной в Конституции Российской Федерации концептуальной рамки общественного служения на ее сугубо прагматичное толкование – обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Федерации. Это привело к смещению смыслового акцента служения обществу в сторону служения государству [Атнашев, 2017. С. 162] и закрепилось в правовом сознании большей части государственных служащих.

То, что понимание точного смысла содержания миссии государственной службы – вопрос принципиальный, подтверждается неоднократным возвращением Президента Российской Федерации В.В. Путина к понятию «миссия государственной службы»:

- в Послании Федеральному Собранию 2020 года: «Смысл, миссия государственной службы именно в служении...». Нужно связать «свою

11 Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 25 февраля 2019 года № 8, ст. 765.

12 Комплекс тестовых вопросов на соответствие базовым квалификационным требованиям для госслужащих 2023. <https://gos-sluzhba.ru/>

13 Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 4.0) (2023 г.). <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406644615/?ysclid=lfqbd9ntph85263883>

14 Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). <https://base.garant.ru/71020874/>

Хорошее управление

- жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»¹⁵;
- во время встречи в 2021 году на видеоконференции с выпускниками программы развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управления РАН-ХиГС при Президенте Российской Федерации: «Государственная служба, она и называется "служба", потому что это служение – в данном случае гражданам России»¹⁶;
 - во время открытого урока «Разговор о важном» 1 сентября 2023 года: «Госслужба» – это служба. Это служение. Служение кому? Людям, своей стране», работать в сфере государственной службы нужно «только при наличии жгучего желания служить людям и стране»¹⁷.

Однако проведенный учеными анализ мотивационных предпочтений показывает, что мотивация общественного служения как ведущий мотив поступления на государственную службу отмечается только третью российских чиновников. В шкале предпочтений большинства государственных служащих на первом месте оказываются «стабильность места работы» (79 %) и «достойная заработная плата» (55 %) [Шарин, 2021. С. 19], причем смысловой акцент понятия «общественное служение» перемещается на служение государству, а не обществу в целом не только в сознании российских чиновников, но и в научных публикациях некоторых авторов [Резер, Невский, 2020. С. 433].

4. Закон № 79-ФЗ не включил в число основных понятий статьи 4 принцип этичности поведения государственного служащего, за обобщенным понятием которого скрыта система взаимосвязанных традиционных и современных духовно-нравственных ценностей как ценностно-смыслового ядра государственной службы, несмотря на то, что в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹⁸ он был включен в число основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих.

5. Введение в терминологическую систему государственной службы нового термина «требования к служебному поведению», содержащего в форме правовых норм систему основных (в том числе традиционных) духовно-нравственных ценностей российской государственной службы как содержательной основы присяги, требовало легитимации этого понятия. Однако это не было сделано, и поныне данный термин в качестве «неопознанного объекта» кочует из одного правового акта в другой, интерпретируется и выполняется произвольно или вовсе не выполняется, никак не ассоциируясь в сознании государственных служащих с базовыми духовно-нравственными ценностями государственной службы.

6. Наделив требования к служебному поведению статусом правовой нормы, Закон «забыл» предусмотреть обязательную при этом юридическую ответственность за их несоблюдение, хотя еще в 2008 году в Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ подчеркнул, что невыполнение требований к служебному поведению «должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность»¹⁹.

Введенные в 2011 году в Закон № 79-ФЗ дополнительные статьи 59.1 и 59.2 ограничивают сферу юридической ответственности государственных служащих лишь фактами нарушения запретов и ограничений, касающихся урегулирования конфликтов интересов и противодействия коррупции, которые приводят к коррупционным правонарушениям. На иные правонарушения (еще один новый термин, введенный в систему терминологии госслужбы, который также поныне остается без легитимной дефиниции)²⁰ действие данных статей не распространяется. Наверное, по этой причине из числа функций и задач подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации профилактика иных

15 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/

16 Государственная служба – это прежде всего служение. https://ruskline.ru/news_rl/2021/06/18/gosudarstvennaya_sluzhba_eto_prezhde_vsego_sluzhenie

17 Открытый урок «Разговор о важном». <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72171>

18 Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации / утв. Президентом РФ 15 августа 2001 года). <https://base.garant.ru/189260/>

19 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. *Российская газета*, от 6 ноября 2008 года № 230.

20 Указ Президента от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (ред. от 26 июня 2023 года). *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 28 сентября 2009 года № 39, ст. 4588.

правонарушений таинственно исчезла²¹, сохранившись лишь в названии указанных структур, которые в результате выполняют на протяжении многих лет лишь половину предусмотренных для них функций и задач, хотя в тексте Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 года № 1065 (тоже действующего) они сохранились. А изменения, внесенные Указом Президента РФ от 19 сентября 2017 года № 431²² в данный Указ и касающиеся в том числе расширения содержащихся в нем функций по профилактике иных правонарушений, связанных с несоблюдением требований к служебному поведению, в Указ № 364 почему-то не были внесены, хотя созданные в федеральных органах указанные структуры руководствуются именно этим актом, на протяжении почти десяти лет фактически выполняя единственную функцию профилактики коррупционных правонарушений.

7. Сведение круга субъектов лишь к гражданским служащим в проекте присяги, рассматриваемом сегодня в Государственной Думе, сужает сферу действия столь важного и универсального по содержанию документа, вступая в противоречие с Законом № 79-ФЗ, перечень объектов которого давно уже законодательно расширился, поскольку требования к служебному поведению, содержащиеся в статье 18 Закона, уже были распространены законодательством на муниципальных служащих²³, иные виды государственной

службы²⁴, на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и иных предусмотренных законодательством организациях²⁵, что подтверждает универсальный характер требований к служебному поведению как совокупности фундаментальных духовно-нравственных ценностей российской публичной службы, основу которых составляет верность Конституции РФ, народу, своему делу, гражданственность и патриотизм.

Достройка теоретико-правовой основы присяги как ценностно-смыслового ядра этики государственных служащих требует выполнения последовательного ряда шагов, включающего:

1) неукоснительное исполнение принятых правовых решений и поручений Президента Российской Федерации;

2) внесение изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающих:

– включение в статью 1 новых понятий, введенных впервые в систему терминологии государственной службы;

– уточнение в статье 3 содержания понятия «государственная гражданская служба» как публично-правового института;

– возвращение определения понятия «конфликт интересов» (статья 19) к его первоначальной дефиниции, представленной в Законе с учетом специфики государственной службы как института общественного служения;

– распространение взысканий, содержащихся в статьях 59.1 и 59.2, на иные правонарушения, что снимет разногласия, возникшие в процессе работы над проектом присяги по вопросу введения мер юридической ответственности в случае установления фактов ее нарушения;

– включение в текст Закона перечня объектов, на которые сегодня законодательством распространены положения статьи 18 «Требования к служебному поведению»;

3) доработку Типового кодекса этики и слу-

21 Указ Президента РФ от 15 июля 2015 года № 364 (ред. от 26 июня 2023 года) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»). *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 20 июля 2015 года, № 29 (ч. II), ст. 4477.

22 Указ Президента Российской Федерации от 19 сентября 2017 года № 431 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в целях усиления контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 25 сентября 2017 года № 39, ст. 5682.

23 Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 5 марта 2007 года № 10, ст. 1152

24 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием ФЗ «О противодействии коррупции». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 29 декабря 2008 года № 52 (ч. I), ст. 6235.

25 См.: ст. 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 29 декабря 2008 года № 52 (ч. I), ст. 6228.

Хорошее управление

жебного поведения, которая была поручена Правительству РФ еще к 1 августа 2014 года²⁶, с учетом предложенных выше изменений в Закон № 79-ФЗ, предусматривающую систематизацию:

- принципов служебного поведения как духовно-нравственных ценностей, составляющих структуру обобщенного понятия «этичность поведения государственного служащего» и ценностно-смысловую основу присяги государственных гражданских служащих;

- содержащихся в Законе норм в форме требований к служебному поведению, а также правил, конкретизирующих каждое из них в форме предписаний или пошаговых действий по выполнению этих требований в различных служебных ситуациях.

Выполнение системы перечисленных мер будет способствовать укреплению правовой базы управления нравственными отношениями на государственной службе, создаст прочную основу для долгожданного возвращения отечественной традиции приведения должностных лиц публичной службы Российской Федерации к присяге, преодоления «дефицита нравственности» на государственной службе, повышения ее авторитета и доверия граждан как необходимых условий упрочения государства, единства и сплоченности общества. Только тогда новая статья о присяге органически войдет в текст Закона, не вступая в противоречие с ранее заложенными в нем положениями.

26 Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы (утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226. *Собрание законодательства Российской Федерации*, от 14 апреля 2014 года № 15, ст. 1729).

Литература

Атнашев Т.М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации госслужащих. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 3. С. 149–166.

Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 2. С. 7–28.

Основы российской государственности: учебное пособие для студентов естественно-научных и инженерно-технических специальностей / рук. проекта А.А. Ларионов (иеромонах Родион), науч. ред. П.Ю. Уваров, ред. О.А. Чагадаева / М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2023.

Резер Т.М., Невский Г.А. Служение государству – новая соци-

Заключение

Из века в век процесс формирования российской государственности развивался в русле высокого духовно-нравственного осмысления служебной деятельности как служения, сохраняя ценностный смысл, единство формы, торжественного порядка проведения процедуры присяги и неотвратимости ответственности за ее нарушение. Ключевым словом присяги всегда было понятие «верность».

На сегодняшний день *тормозом* к возрождению традиции приведения к присяге государственных служащих в ее основных, проверенных временем чертах становится недостроенная этическая инфраструктура государственной службы как система теоретико-правовых, организационных и технологических средств обеспечения высокого уровня нравственной культуры ее кадрового корпуса, синергетический эффект которой может быть обеспечен только строгой последовательностью этапов, связанных между собой причинно-следственными связями. Нельзя, не построив фундамент дома, начать строить этажи. Не могут эффективно выполнять свои функции структуры, предназначенные для обеспечения профилактики коррупционных и иных правонарушений, пока не создана система управления государственной службой, в которую они должны быть встроены, пока не определены в системе терминологии государственной службы специфические смысловые границы ключевых понятий, прямая причинно-следственная связь между которыми также не легитимирована, а потому не осознается или просто игнорируется. Только последовательным решением комплекса до сих пор не выполненных правовых решений прежних лет можно подготовить прочный фундамент для возрождения института присяги как духовно-нравственного кредо государственной службы.

ально-ценностная ориентация подготовки будущих чиновников. *ЦИТИСЭ*. 2020. № 1 (23). С. 433–440. DOI: 10.15350/2409-7616.2020.1.39

Тавокин Е.П. Государственные служащие (Часть 1: Самооценка эффективности, деловых и нравственных качеств). *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. 2010. № 2. С. 5–20. EDN: NCGRAV

Фетисов А.А. Ритуальное содержание клятвы оружием в русско-византийских договорах: сравнительно-типологический анализ. *Славянский альманах*. 2001. С. 36–46.

Шарин В.И. Место общественного служения в структуре мотиваций российских государственных гражданских служащих. *Human Progress*. 2021. Т. 7. Вып. 2. С. 19. DOI: 10.34709/IM.172.19

Шарин В.И. Проблемы общественного служения россий-

- ских чиновников. *Вестник университета*. 2020. № 3. С. 38–44. DOI: 10.26425/1816-4277-2020-3-38-44
- Шестопалов А.А. О необходимости введения института присяги для государственных гражданских служащих. *Вопросы российской юстиции*. 2020. № 9. С. 684–689. EDN: VAPLGM
- Шувалова Н.Н. Закон и его паллиативное решение: пробле-
- мы исполнения. *Право и управление. XXI век*. 2022. № 2 (63). С. 34–45. DOI: 10.24833/2073-8420-2022-2-63-22-33. EDN: COBPUX
- Шувалова Н.Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для вузов, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023.

References

- Atnashev T.M. Selfless bureaucrats? Factors of high motivation of civil servants in Russia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2017. No. 3. P. 149–166. In Russian
- Barabashev A.G., Prokofiev V.N. Setting up the civil service body as an instrument to unify legal regulation of civil service types and levels. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2015. No. 2. P. 7–28. In Russian
- Fetisov A.A. The ritual content of the oath with weapons in Russian-Byzantine treaties: a comparative typological analysis. *Slavyanskiy al'manakh*. 2001. P. 36–46.
- Fundamentals of Russian statehood: a textbook for students of natural sciences and engineering specialties / project head A.A. Larionov (hieromonk Rodion), scientific editor P.Yu. Uvarov, editor O.A. Chagadayeva / Moscow: Izdatel'skiy dom "Delo" RANKhiGS, 2023. In Russian
- Rezer T.M., Nevsky G.A. Service to the state – a new socio-valuable orientation of training future officials. *TSITISE*. 2020. No. 1 (23). P. 433–440. DOI: 10.15350/2409-7616.2020.1.39. In Russian
- Tavokin E.P. Civil servants (Part 1: Self-assessment of efficiency, business, and moral qualities). *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny*. 2010. No. 2. P. 5–20. EDN: NCGRAV. In Russian
- Sharin V.I. Problems of public service of Russian officials. *Vestnik universiteta*. 2020. No. 3. P. 38–44. DOI: 10.26425/1816-4277-2020-3-38-44. In Russian
- Sharin V.I. The place of service to the society in the motivation structure of Russian civil servants. *Human Progress*. 2021. Vol. 7. Issue 2. P. 19. DOI: 10.34709/IM.172.19. In Russian
- Shestopalov A.A. On the necessity of introducing the institute of the oath for civil servants. *Voprosy rossiyskoy yustitsii*. 2020. No. 9. P. 684–689. EDN: VAPLGM. In Russian
- Shuvalova N.N. Ethics and etiquette of state and municipal service: textbook and workshop for universities, 3rd edition, revised and expanded. Moscow: Yurayt, 2023. In Russian
- Shuvalova N.N. The law and its palliative solution: problems of implementation. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. 2022. No. 2 (63). P. 34–45. DOI: 10.24833/2073-8420-2022-2-63-22-33. EDN: COBPUX. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Наталья Николаевна Шувалова, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: shuvnatalia@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4656-4368

Для цитирования: Шувалова Н.Н. Присяга государственного служащего: отечественная традиция и ее возрождение в современной России. *Государственная служба*. 2024. № 2. С. 29–37.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Natalia N. Shuvalova, Candidate of Sci. (Philosophy), Associate Professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: shuvnatalia@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-4656-4368

For citation: Shuvalova N.N. The civil servant's oath: domestic tradition and its revival in contemporary Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 2. P. 29–37.