

К.О. Магомедов

## ПРОБЛЕМА НРАВСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В СОЦИОЛОГИЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ

*МАГОМЕДОВ Керем Османович – доктор социологических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). E-mail: m-kerem@mail.ru*

**Аннотация.** В статье на материалах социологического исследования рассматриваются вопросы нравственности государственных служащих, места и роли моральных норм в их деятельности, факторы, негативно влияющие на состояние нравственности и причины безнравственного поведения в служебной деятельности государственных гражданских служащих.

**Ключевые слова:** государственные служащие, государственные гражданские служащие, нравственность, служебное поведение, этический кодекс

Статья основана на материалах социологического исследования по социально-профессиональным проблемам государственной гражданской службы РФ, проведенного учеными кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУП РАНХиГС при Президенте РФ в 2012 г. Массовый опрос проведен в 20 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов. Всего опрошено 1008 респондентов из числа государственных служащих. В экспертном опросе приняли участие 180 представителей органов государственной власти и управления, государственных и негосударственных предприятий, организаций и учреждений, общественных организаций, средств массовой информации, работники науки, культуры и образования. Руководитель проекта - доктор социологических наук А.И. Турчинов, руководитель социологического исследования - доктор социологических наук К.О. Магомедов.

Государственная служба – это не только особый вид организации субъекта управления, но и определенная *система взаимоотношений* государственных служащих, которые проявляются в различных плоскостях:

1. между государственными служащими и государством;
2. между государственными служащими по линии должностной подчиненности, соподчиненности, координации и т.п.;
3. между государственными служащими различных ветвей власти и гражданским обществом;
4. между отдельными государственными служащими (конкретными должностными лицами) и гражданами, и др.

Все эти взаимоотношения обусловлены участием государственных служащих в процессе управления, а сами *государственные служащие представляют собой персонифицированное, личностное выражение носителя субъектных качеств, реализующего функции и полномочия (в пределах своей компетенции) государственного органа*. По своему характеру перечисленные взаимоотношения выходят за рамки узкой регламентации нормами служебного права (точнее, той области правовых отношений, которая определяет правовую основу служебной деятельности, в том числе и в административном, и в уголовном, и в гражданском аспектах) и представляют собой особого рода социальные отношения по поводу выполнения государственным служащим своих служебных обязанностей.

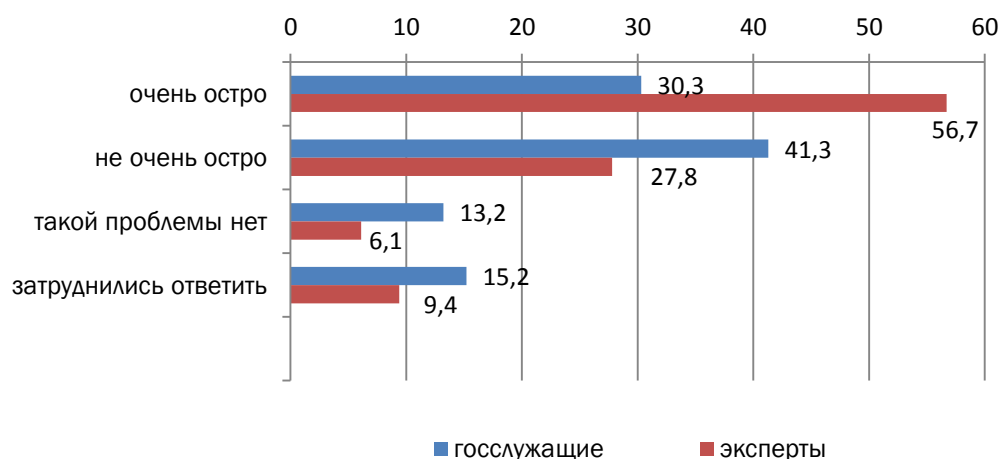
*С этой точки зрения в качестве социального фактора эффективности системы государственной службы необходимо рассматривать именно морально-нравственные качества государственных служащих и этические нормы организации деятельности государственной службы.*

Сложность современных управленческих задач, выполняемых государственной службой, их включенность в реальное пространство жизнедеятельности людей и взаимодействия с гражданским обществом, определяют повышенные требования к государственным гражданским служащим не только с профессионально-квалификационной, но и с социально-психологической, этической, культурно-нравственной позиций. Обусловленность может проявляться в двух основных видах: формализованном – инструкции, должностные обязанности, различные нормативные документы, регламентирующие поведение государственного служащего; неформализованном – в традициях, нормах морали, служебной этики и т.п.

Нравственная составляющая регламентации деятельности государственного служащего, с одной стороны, должна быть стержневой основой личности, на которую «накладываются» профессиональные качества, с другой стороны, её сложнее всего формализовать в виде определенного свода нормативных требований, так как личность госслужащего гораздо шире его профессиональных обязанностей и интересов.

Государственный служащий в глазах населения олицетворяет собой государство, и этичность его должностного поведения и поступков для обычных граждан имеет большое значение. Но это только усиливает проблему этического в функционировании государственной службы – в обыденном сознании часто именно нравственные качества представителей госслужбы определяют отношение к оценке работы государственного органа власти и управления, а профессиональные и деловые качества учитываются слабее из-за незнания всей специфики деятельности этих органов и их должностных лиц.

Особо следует подчеркнуть, что эффективная работа и нормальные взаимоотношения органов государственной власти с потребителями государственных услуг находятся в прямой зависимости от состояния нравственности государственных гражданских служащих. В целом оно определяет множество других проблем, содержащих моральные компоненты, таких, например, как бюрократизм, взяточничество, коррупция, снижение уровня социальной ответственности и т.п. Поэтому в исследовании различных социально-профессиональных проблем государственной гражданской службы значительное внимание уделялось вопросам нравственности, причинам ее снижения и мерам по повышению ее уровня.



**Рисунок 1** — Оценка остроты проблемы нравственности государственных гражданских служащих, %

В оценке остроты проблемы нравственности государственных гражданских служащих участники исследования – респонденты и эксперты - в высказанных ими мнениях разошлись: среди экспертов большинство считают, что эта проблема стоит очень остро, а среди госслужащих такого мнения придерживается только менее трети (см. рис. 1). Такое расхождение вполне объясняется завышением государственными гражданскими служащими, участвовавшими в исследовании, своей самооценки, но все же наличие проблемы нравственности, даже с учетом их субъективной оценки, неоспоримо.

Похожие расхождения в объективности мнений респондентов и экспертов прослеживаются при определении того, какие негативные качества наиболее присущи государственным гражданским служащим:

- 1 недобросовестное исполнение своих обязанностей — 33,4% госслужащих и 46,9% экспертов;
- 2 несоблюдение прав и свобод гражданина — 10,2% госслужащих и 29,1% экспертов;
- 3 оказание предпочтения отдельным гражданам, социальным группам и организациям — 31,1% госслужащих и 42,5% экспертов;
- 4 использование служебного положения в личных корыстных целях — 36,5% госслужащих и 54,7% экспертов;
- 5 совершение поступков, порочащих честь и достоинство государственного гражданского служащего — 23,8% госслужащих и 28,5% экспертов;
- 6 безответственное отношение к своим служебным обязанностям — 26,4% госслужащих и 30,2% экспертов;
- 7 безразличное, неуважительное отношение к людям — 30,8% госслужащих и 43,0% экспертов;
- 8 проявление неуважения к нравственным обычаям и традициям народов России — 7,6% госслужащих и 11,7% экспертов.

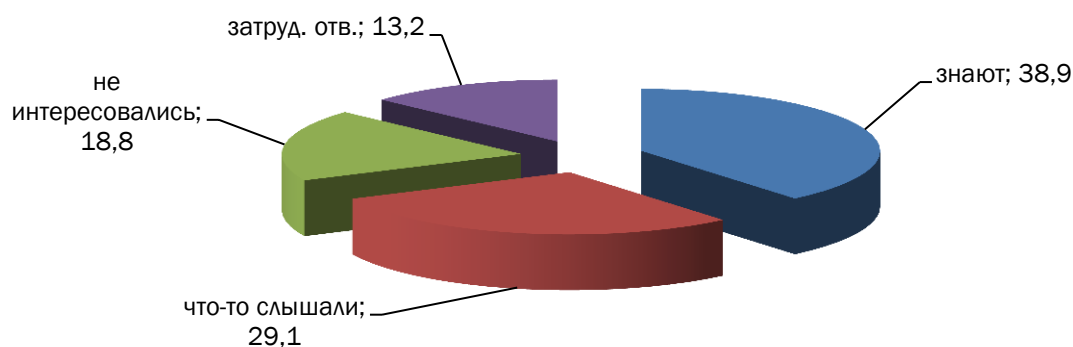
Как видно, основные негативные качества государственных гражданских служащих проявляются в их служебной деятельности и связаны с рисками нарушения норм права, этических норм, а также должностных регламентов. Именно в этих направлениях нужно искать основные причины безнравственного поведения определенной части государственных гражданских служащих.

Среди таких причин участники исследования выделили:

- 1 слабую правовую регламентацию поведения государственных гражданских служащих — 16,5% госслужащих и 29,4% экспертов;
- 2 недостаточное развитие социальных норм в системе государственной гражданской службы — 18,3% госслужащих и 25,6% экспертов;
- 3 отсутствие должной требовательности вышестоящих органов, руководителей — 19,8% госслужащих и 24,4% экспертов;
- 4 низкую общую культуру государственных гражданских служащих — 42,8% экспертов (госслужащих такой вариант ответа полностью игнорировали);
- 5 недостаточное гражданское воспитание государственных гражданских служащих — 34,7% госслужащих и 33,9% экспертов;
- 6 плохие материальные условия жизни государственных гражданских служащих — 28,0% госслужащих и 25,6% экспертов;
- 7 общее падение нравственности в обществе — 41,5% госслужащих и 45,6% экспертов;
- 8 отсутствие должного контроля со стороны общества — 11,6% госслужащих и 22,8% экспертов.

Характер распределения мнений участников исследования еще раз доказывает, что государственная гражданская служба подвержена влиянию процессов, происходящих в российском обществе — почти половина респондентов и экспертов выделили в качестве основной причины безнравственного поведения государственных гражданских служащих падение нравственности в обществе, а более двух третей экспертов еще и низкую общую культуру государственных гражданских служащих. На этом фоне воздействие материальных факторов оценивается участниками исследования гораздо ниже.

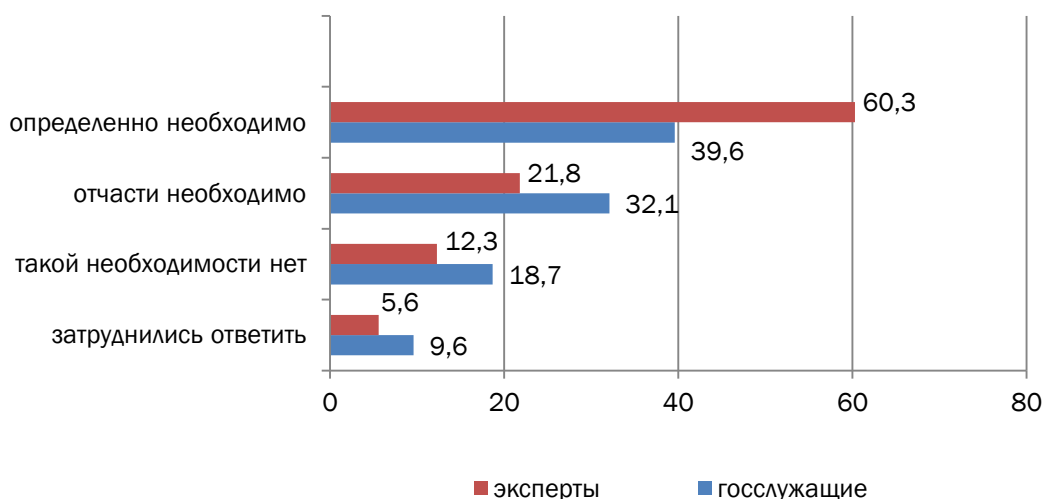
Регулирование вопросов нравственности в органах государственной власти часто связывают с принятием кодексов этики государственных служащих. В ходе исследования было выяснено, что большинство государственных гражданских служащих знают либо слышали о таких кодексах, хотя многие этим никогда не интересовались (рис. 2).



**Рисунок 2** — Осведомленность респондентов о фактах принятия в государственных органах кодексов этики госслужащих

Тем не менее можно говорить о достаточно выраженной потребности в таком регуляторе поведения государственных гражданских служащих как этический кодекс. Об этом свидетельствует распределение мнений участников исследования о необходимости принятия кодекса этики в государственных органах. Судя по рисунку 3, большинство служащих в целом

согласны с необходимостью принятия в государственных органах кодексов этики, однако определенно убежденных в этом среди них значительно меньше, чем среди экспертов, а отрицающих такую необходимость больше.



**Рисунок 3** — Оценка необходимости принятия кодексов этики в государственных органах

Относительно того, какие нормы поведения должен содержать кодекс этики в государственных органах, позиции респондентов и экспертов более схожи:

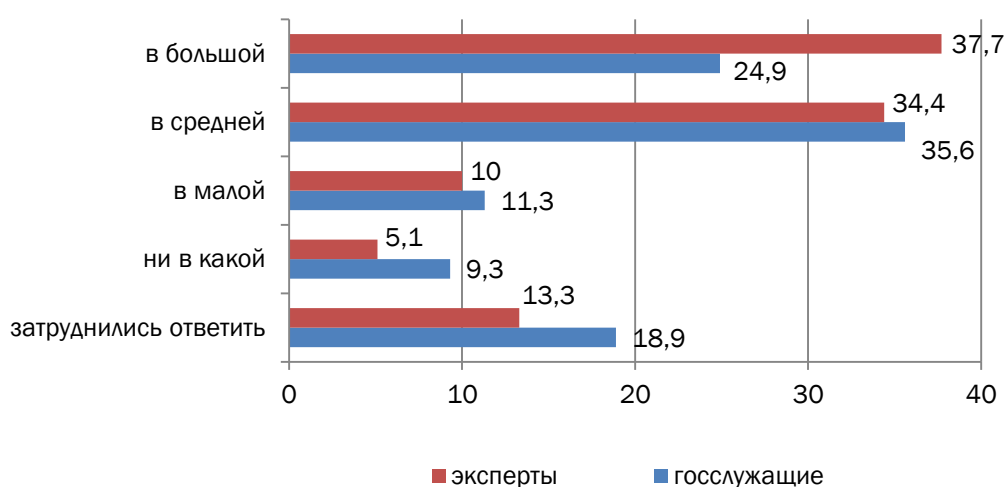
- 1 по поводу отношений с коллегами — 31,8% госслужащих и 25,4% экспертов;
- 2 по поводу отношений между руководителями и подчиненными — 41,1% госслужащих и 35,6% экспертов;
- 3 по поводу отношений с третьими лицами – потребителями государственных услуг — 51,6% госслужащих и 57,6% экспертов;
- 4 по отношению государственного служащего к своей служебной деятельности, в целом — 48,7% госслужащих и 53,1% экспертов;
- 5 по поведению государственного служащего вне служебной деятельности — 25,2% госслужащих и 24,3% экспертов;
- 6 по формированию позитивных нравственных качеств у государственных служащих — 33,6% госслужащих и 45,2% экспертов;
- 7 по преодолению негативных нравственных качеств государственными служащими — 17,2% госслужащих и 28,2% экспертов.

Участники исследования в большей степени выделяют те нормы, которые могут быть зафиксированы в кодексе этики государственных служащих, непосредственно участвуют в регулировании их служебного поведения и прежде всего – в процессах взаимодействия с потребителями государственных услуг. Отношение же респондентов и экспертов к статусу, который должен иметь кодекс этики для государственных служащих, имеет не очень большие, но отличия:

- 1 исключительно рекомендательный — 20,4% госслужащих и 13,3% экспертов;
- 2 рекомендательный, но имеющий определенное обеспечение в правоприменительной практике — 40,1% госслужащих и 39,4% экспертов;

- 3 нормативно-правовой, обязательный к применению — 31,1% госслужащих и 40,1% экспертов;
- 4 затруднились ответить — 8,4% госслужащих и 7,2% экспертов.

Государственные гражданские служащие несколько меньше хотят видеть в кодексе этики еще один обязательный к исполнению нормативный документ, регламентирующий их служебную деятельность. Поэтому, вероятно, целесообразно рассматривать принятие такого кодекса не как административную меру воздействия на государственных служащих, а как инструмент развития их нравственных качеств в рамках системы социальных механизмов, действующих в системе государственной гражданской службы. Тем более, что участники исследования считают, что современный уровень регулирования нравственности на государственной гражданской службе далек от совершенства и не может сдерживать развитие таких негативных явлений, как коррупция, взяточничество и бюрократизм.



**Рисунок 4** — Оценка того, в какой степени современный уровень регулирования нравственности государственных служащих способствует развитию негативных явлений в их среде

Рисунок 4 показывает, что большинство участников исследования считают: современная система регулирования нравственности государственных служащих требует серьезной модернизации, чтобы успешно противостоять негативным проявлениям в их среде. В этом отношении свою положительную роль может сыграть введение в качестве обязательной меры принятия в государственных органах кодекса этики государственных служащих.

Необходимо также отметить, что принятием каких-либо отдельных нормативно-правовых или социально-нормативных мер невозможно достичь значительного улучшения положения с нравственностью в системе государственной гражданской службы. Для этого необходимо комплексное развитие государственной гражданской службы как современного социального института, открытого для различных видов социального взаимодействия и социального контроля.