

С.Ю. Лутошкина*

ЭТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В современной России происходит повышение внимания к этике государственной службы. В статье приводятся примеры резонансных случаев нарушения этических норм должностными лицами. По мнению автора, меры этического регулирования в нашей стране носят фрагментарный характер. Предотвращение неправомерного, неэтичного или нежелательного поведения на государственной службе является сложной задачей и требует комплексного подхода, создания системы интегрированных механизмов поддержания этики. К началу XXI в. в западных странах сложилось представление о комплексе мер по совершенствованию этики поведения на государственной службе, отразившееся в концепции «этической инфраструктуры». Делается вывод о том, что комплексное развитие этической инфраструктуры государственной службы будет способствовать пониманию среди государственных служащих допустимого и недопустимого в поведении, словах, профессиональной деятельности, что приведет к повышению эффективности работы органов государственной власти и укреплению доверия к государственной власти со стороны общества.

Ключевые слова: этическая инфраструктура, этика государственной службы, этический кодекс, этические нарушения, этическое регулирование.

During the last years in Russia, the significance of public service ethics has grown. The article contains some examples of higher-profile cases of violation of ethics by public servants. To author opinion, the measures of ethical regulation in our country are fragmentary. Preventing illegal, unethical, or undesirable behavior in the public service is a complex task and requires an integrated approach, development of an integrity system for maintaining ethics. By the beginning of the XXI century, western countries had formed an idea about a set of measures to improve public service ethics, reflected in the concept of “ethical infrastructure”. It's concluded that the comprehensive development of the ethical infrastructure of the public service will contribute to the understanding among public servants of what is permissible and unacceptable in behavior, words, and

* Лутошкина Светлана Юрьевна — кандидат социологических наук, ассистент кафедры стратегических коммуникаций факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: lutoshkinasy@spa.msu.ru

professional activities. Also, it will lead to an increase in the efficiency of the work of state authorities and strengthens public confidence in the state authorities.

Keywords: ethics infrastructure, ethics of the public service, code of ethics, ethical misconduct, ethical regulation.

К государственным служащим и представителям власти всегда предъявлялись особые этические требования и ожидания со стороны общества, а также внутри своей профессиональной группы. Этические нормы государственной службы ориентированы, в первую очередь, на служение обществу, ответственность за выполнение важных национальных задач в общественных интересах¹.

Соблюдение этических норм и правил поведения на государственной службе, информационная прозрачность и открытость органов власти влияют на качество работы государственных учреждений, способствуют росту доверия граждан к органам государственной власти и государству в целом². И напротив, информационная закрытость, регулярные появления в СМИ видео с неэтичными высказываниями или действиями со стороны государственных служащих подрывают доверие к государственной власти.

В последние годы в западной этике активно развивается прикладная этика (например, этика науки, этика бизнеса, этика государственной службы и др.), как практика применения и уточнения содержания норм и стандартов профессиональной этики, которые, как правило, прописаны в этических кодексах³.

В современной России также происходит повышение внимания к прикладной этике, в том числе и к этике государственной службы. Перед государством стоит сложная задача повышения престижа государственной службы, чтобы в нее приходили самые талантливые, достойные, мотивированные люди. Вместе с тем, технический прогресс и развитие информационных технологий привели к тому, что каждый человек, используя подручные средства, например смартфон, может зафиксировать в любой момент времени слова или действия другого человека при помощи видео- или аудиозапи-

¹ Антонова В.К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 78.

² Ирхин Ю.В. Методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикоррупционной политики: зарубежные и российские подходы // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. № 1. С. 239.

³ Философский словарь. М.: Мир философии, Алгоритм, 2021. С. 922.

си. Каждое слово или действие представителя власти внимательно анализируется и даже незначительное отклонение от ожидаемого поведения может вызвать общественный резонанс, стать причиной общественного осуждения и привести к неблагоприятным последствиям для карьеры должностного лица, а также нанести ущерб репутации государственной власти.

Российский опыт этического регулирования и этические нарушения

Если обратиться к российскому опыту этического регулирования поведения государственных служащих, то следует отметить, что в 2010 г. был принят «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»⁴, но он в большей степени носит декларативный характер и является документом «для внутреннего пользования».

Несмотря на действующий этический кодекс, в СМИ регулярно появляются сюжеты об этических нарушениях должностных лиц, провоцирующие оживленные дискуссии в общественной среде. В последние годы внимание СМИ привлекают не только факты коррупции, которые являются не только этическим, но и уголовным правонарушением, все больше становится случаев, когда некорректные высказывания или неэтичные поступки должностных лиц вызывают широкий общественный резонанс, становятся причиной краха карьеры на государственной службе.

Так, например, в октябре 2018 г. произошел скандал с министром занятости, труда и миграции Саратовской области Натальей Соколовой. В дискуссии с депутатом от КПРФ о прожиточном минимуме она заявила, что пенсионеры могут питаться на 3,5 тысячи рублей в месяц, если будут ходить в магазины со скидками, покупать «макарошки» и экономить на мясе. Видео с этими высказываниями попало в СМИ и вызвало волну возмущения. После этого губернатор региона заявил, что «считает недопустимым для руководителя министерства пренебрежительное отношение к темам, имеющим жизненную важность для людей, ... к тем, кто забывает об ответственности, меры будут приниматься самые жесткие»⁵, и отправил Наталью Соколову в отставку.

⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/ (дата обращения: 10.05.2021).

⁵ Министр ответила за слова. Глава минтруда Саратовской области уволена за высказывания «о макарошках». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3770486> (дата обращения: 23.05.2021).

Другой громкий скандал случился также в октябре 2018 г. с Ольгой Глацких, главой молодежного департамента Свердловской области, которая на встрече со школьниками заявила: «Вам государство вообще в принципе ничего не должно. Вам должны ваши родители, потому что они вас родили. Государство их не просило вас рожать»⁶. Видео с ее выступлением было размещено в интернете, после чего одним из первых отреагировало Федеральное агентство по делам молодежи, назвав слова «крайне некорректными». На это высказывание отреагировал губернатор Евгений Куйвашев и отстранил чиновницу от занимаемой должности, на время проверки ее исключили из партии «Единая Россия». Кроме того, в Интернете начался сбор подписей за отставку Ольги Глацких. Параллельно различные акции развернулись в социальных сетях. Паблик «Типичный Екатеринбург» запустил флешмоб с хештегом #УволитьГлацких. Также за отставку выступили руководители «Юнармии». В итоге, в конце 2018 г. Ольга Глацких подала в отставку, и на этом ее работа на государственной службе была окончена.

Также можно вспомнить и другие случаи неэтичных высказываний или действий должностных лиц⁷, которые вызывали интенсивную общественную критику, что вынуждало вышестоящих руководителей реагировать на высказанные претензии. Как правило, провинившийся госслужащий отстранялся от должности, либо был вынужден уйти с должности по собственному желанию.

Описанные случаи были одними из первых в современной России, когда неэтичные высказывания должностных лиц регионального уровня широко освещались в федеральных СМИ и обсуждались в обществе. В результате 8 декабря 2018 г. на съезде партии «Единая Россия» Президент России Владимир Путин уделил особое внимание вопросам соблюдения этических норм и правил поведения членами партии, которые работают на государственной службе, являются депутатами и общественными активистами. Президент подчеркнул, что важно «никогда не допускать никакого хамства, заносчивости, пренебрежения к людям на любом уровне — на самом верхнем и самом нижнем, муниципальном, потому что, во-первых, это вредно для страны, это несправедливо в отно-

⁶ Молодежную политику прокомментировали чересчур прямолинейно. С чем связан скандал вокруг Ольги Глацких. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3792192> (дата обращения: 23.05.2021).

⁷ Случаи скандальных высказываний российских региональных чиновников. URL: <https://tass.ru/info/6835618> (дата обращения: 23.05.2021).

шении людей и это просто опускает всю партию ниже плинтуса»⁸. На съезде был поставлен вопрос о необходимости разработки свода этических норм, была сформирована партийная комиссия по этике для коллегиального рассмотрения резонансных случаев неэтичного поведения и недопустимых высказываний со стороны членов партии.

В конце 2020 г. на законодательном уровне были приняты меры по увеличению административного штрафа для должностных лиц за оскорбления граждан⁹. В Кодексе РФ об административных правонарушениях под оскорблением понимается «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме»¹⁰. При этом, оскорбления в сети Интернет приравниваются к публичным оскорблениям в непосредственном общении и в выступлениях в СМИ. Оскорбление, совершенное государственным служащим в связи с осуществлением своих полномочий, влечет наложение административного штрафа в размере от 50 до 100 тыс. руб. либо дисквалификацию на срок до одного года¹¹.

Однако меры этического регулирования в нашей стране носят фрагментарный характер. Этический кодекс и моральные ценности государственной службы должны стать известными не только в узком круге профессиональной группы государственных служащих, но и широкой общественности. Знание и уважение ценностей государственной службы приобретает особую значимость в связи с ростом масштабов взаимодействия между государственным и частным секторами, развитием государственно-частного партнерства и других форм взаимодействия государства с бизнесом и обществом. Предотвращение неправомерного, неэтичного или нежелательного поведения на государственной службе является сложной задачей, для решения которой необходим комплексный подход, создание

⁸ Запустили ротацию: «Единая Россия» взяла курс на обновление. URL: <https://iz.ru/821670/pavel-panov-angelina-galanina/zapustili-rotatciiu-edinaia-rossiia-vziala-kurs-na-obnovlenie> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 513-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372709/ (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Статья 5.61. Оскорбление. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d40cbd099d17057d9697b15ee8368e49953416ae/ (дата обращения: 10.05.2021).

¹¹ Там же.

системы интегрированных механизмов поддержания этических норм и моральных ценностей в организационной культуре органов государственной власти. Следует активно выстраивать этическую инфраструктуру, а не ограничиваться наказанием за неэтичное поведение отдельных должностных лиц.

Этическая инфраструктура

В западноевропейских и англосаксонских странах еще до 60-х гг. XX в. в рамках борьбы с коррупцией внедрялись стандарты поведения государственных служащих. Постепенно возникло понимание, что «легитимность политической системы страны во многом зависит от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали»¹².

С начала 1960-х гг. меняется подход к этическому регулированию государственной службы. Помимо деятельности СМИ и закрепления определенных моральных норм в законодательстве¹³, новый подход к этике государственной службы предполагает введение дополнительных регуляторов. К началу XXI в. сформировалось представление о комплексе необходимых мер по обеспечению этического поведения на государственной службе, отразившееся в концепции «этической инфраструктуры». Этот термин впервые был использован в докладе 1996 г. Организации за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСР)¹⁴, после чего стал широко использоваться исследователями.

Понятие «этическая инфраструктура» в докладе определяется как «совокупность средств, используемых для регулирования недолжного и поощрения должного поведения официальных лиц». В другом источнике дается определение этической инфраструктуры как «системы правил, действий и агентов, которые обеспечивают стимулы и наказания для государственных служащих с целью профессионального выполнения их обязанностей и обеспечения должного поведения»¹⁵.

¹² Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. С. 182–183.

¹³ Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. С. 8.

¹⁴ Ethics in the public service: current issues and practice. OECD, 1996.

¹⁵ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000. С. 5–6.

Элементы этической инфраструктуры государственной службы¹⁶

Элемент этической инфраструктуры	Содержание
Политическая воля к реформе	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Воля и желание руководства страны. ▪ Политическая и финансовая поддержка реформы этики государственной службы. ▪ Личный пример руководителя
Законодательство	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Нормы этического регулирования содержатся в уголовном законодательстве, законах о государственной службе, о противодействии коррупции и пр. ▪ Уголовное наказание, административные и дисциплинарные санкции должны быть соразмерны нарушениям
Механизмы отчетности	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Процедуры проведения внутреннего и внешнего аудита деятельности государственных органов власти. ▪ Система декларирования доходов и расходов государственных служащих
Этические кодексы	Кодексы, содержащие этические принципы, нормы и стандарты поведения государственных служащих
Механизмы профессиональной социализации	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Процедуры и методы адаптации новых сотрудников на государственной службе. ▪ Программы профессионального и дополнительного обучения стандартам должного поведения
Условия государственной службы	Справедливая оплата труда, социальный пакет, перспективы служебного роста, нематериальные формы признания профессиональных заслуг, морально-психологический климат в коллективе и т.д.
Координирующие органы	Органы власти, ответственные за управление этикой государственной службы
Общественный надзор за деятельностью государственных служащих	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Реализация принципов открытости и прозрачности государственной службы. ▪ Доступ к информации о деятельности органов государственной власти. ▪ Общественные советы

Исследователь А.В. Облонский трактует понятие «этическая инфраструктура» в узком смысле, как «механизмы, обеспечивающие практическое функционирование заложенных в кодексах

¹⁶ Таблица составлена по: Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. С. 9.

принципов»¹⁷. Автор уточняет, что «без практических инструментов, подкрепляющих нормы, сами кодексы остаются лишь очередным благим пожеланием»¹⁸.

Согласно докладу ОЭСР, этическая инфраструктура включает в себя 8 элементов: политическая воля к реформе, законодательство, механизмы отчетности, этические кодексы, механизмы профессиональной социализации, условия государственной службы, координирующие органы, общественный надзор за деятельностью государственных служащих (табл. 1). Выделение отдельных элементов этической инфраструктуры помогает уделить внимание анализу различных аспектов деятельности по формированию системы этического регулирования государственной службы, что ведет к комплексному и более эффективному управлению в этой сфере.

В апреле 1998 г. Комитет по вопросам государственного управления (КВГУ или, в английской транскрипции, PUMA) ОЭСР принял «Рекомендации по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающие в себя принципы поддержания этики на государственной службе»¹⁹.

Для успешного предотвращения неправомерного поведения утверждается необходимость создания «комплекса взаимосвязанных механизмов, к числу которых относятся прочная и устойчивая инфраструктура обеспечения этики, надежные системы поддержания этики, конкретные методики предотвращения нежелательного поведения и действенное применение закона»²⁰.

В докладе Организации Объединенных Наций (2000) также были сформулированы рекомендации по развитию этической инфраструктуры государственной службы. Среди рекомендаций можно выделить следующие положения:

1. Необходимо создать систему карьерного роста, основанную на принципе заслуг, когда осуществляется справедливый, беспристрастный набор и продвижение государственных служащих.

2. Инициативы по продвижению этики должны включать специальные меры, направленные на предупреждение, выявление и информирование, расследование, судебное преследование и обеспечение соблюдения соответствующих законов против неправо-

¹⁷ Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. С. 191.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Recommendation of the council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service. OECD, 1998.

²⁰ Там же.

мерных действий, начиная от неэтичных и заканчивая преступными деяниями.

3. Необходимо сосредоточиться на создании благоприятной среды и обучении государственных служащих соблюдению высоких стандартов поведения. При этом важное значение имеет личный пример, подаваемый руководством²¹.

В заключение следует отметить, что неразвитость этической инфраструктуры и недостаточное внимание к этим вопросам на государственном уровне приводит к выборочному, хаотичному применению санкций за нарушение этических норм и правил поведения на государственной службе. Это происходит только в ответ, как реакция на общественный резонанс. Такие действия могут быть охарактеризованы как бессистемные, когда не существует определенных «правил игры» для всех участников.

Комплексное развитие этической инфраструктуры государственной службы будет способствовать пониманию среди государственных служащих допустимого и недопустимого в поведении, словах, профессиональной деятельности, что приведет к повышению эффективности работы органов государственной власти и укреплению доверия к государственной власти со стороны общества.

Литература

Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 513-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372709/

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/

Кодекс РФ об административных правонарушениях. Статья 5.61. Оскорбление. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d40cbd099d17057d9697b15ee8368e49953416ae/

Антонова В.К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 76–82.

Государственное управление в XXI веке. Секция 10. Современные теории и технологии управления: материалы 13-й международной конференции. М.: Книжный дом Университет: Университетская книга, 2016.

Ирхин Ю.В. Методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикор-

²¹ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000. С. 5–6.

рупционной политики: зарубежные и российские подходы // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. № 1. С. 229–247.

Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. 448 с.

Философский словарь. М.: Мир философии, Алгоритм, 2021. 942 с.

Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. 189 с.

Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000.

Recommendation of the council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service. OECD, 1998.

Ethics in the public service: current issues and practice. OECD, 1996.

ИД «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/>

Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/>

Сетевое издание «Известия». URL: <https://iz.ru/>

РИА Новости. URL: <https://ria.ru/>