

РАЗВИТИЕ НРАВСТВЕННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Развитие системы государственной службы требует особого внимания к проблеме морали гражданских служащих. Нравственная надежность и ответственность являются стержнем социально-аксиологического потенциала государственных гражданских служащих. Действенным инструментом развития нравственной культуры государственных гражданских служащих являются программы дополнительного профессионального образования. Статья представляет данные эмпирических исследований автора о возможностях образовательных программ дополнительного профессионального образования для реализации социально-аксиологического потенциала кадров государственного управления.

Ключевые слова: *дополнительное профессиональное образование, нравственная культура гражданских служащих, ответственность, социально-аксиологический потенциал, ценностные ориентации, этика государственной службы.*

Дальнейшее развитие системы государственной службы требует особого внимания к проблеме морали государственных гражданских служащих (далее – гражданских служащих), так как от этого зависит доверие населения к власти и участие граждан в решении общественных вопросов.

Этические требования к гражданским служащим повышаются и потому, что через них воплощаются такие понятия, как «гражданство», «представительность». Поэтому для институтов государственного управления этическая культура становится не просто средством совершенствования организационных принципов, но и непременным условием выполнения своих задач. В этой связи нравственная надежность и ответственность являются важными элементами характеристики кадров управления, так как они базируются на признании определенной системы ценностей, ценностных ориентациях личности.

При рассмотрении проблемы укрепления авторитета гражданских служащих именно нравственная надежность и ответственность выступают барьером для коррупционных проявлений. Благодаря этим личностным характеристикам обеспечивается большая привязанность к целям организации, осознание предназначения государственной службы, так как у гражданского служащего преобладают ценностные ориентации на служение обществу, ответственности за результаты своей деятельности.

Нравственная надежность и ответственность являются стержнем социально-аксиологического потенциала кадров управления [1, с. 139]. Это два взаимодополняющих понятия, так как ответственность одна из составляющих характеристик нравственности личности.

Нравственность – это один из основных способов нормативной регуляции действий человека в обществе. В ней заключено общечеловеческое ядро, обладающее кумулятивными свойствами от

этапа к этапу, оно впитывает в себя и наследует общезначимые высокие нравственные идеалы и благородные моральные принципы.

Нравственная деятельность представляет собой определенную абстракцию, с помощью которой из всего многообразия общественной практики выделяется ее нравственная сторона – поступки, поскольку они продиктованы моральными мотивами (чувством долга, стремлением к добру), направленностью на осуществление общественных и нравственных идеалов и могут быть подвергнуты нравственной оценке.

Ответственность же трактуется как «осуществляемый в различных формах контроль над деятельностью субъекта с точки зрения выполнения принятых норм и правил» [1, с. 140]. Различают внешние формы контроля, обеспечивающие возложение на субъекта ответственности за результаты его деятельности (подотчетность), и внутренние формы саморегуляции его деятельности (чувство ответственности, чувство долга). Социальная ответственность – ответственность личности перед обществом, характеризуется соблюдением моральных принципов и правовых норм, выражающих общественную необходимость. Ответственность как черта личности формируется в процессе совместной деятельности в результате рефлексии социальных ценностей, норм и правил. Ответственность отражает объем личных задач человека, т. е. пределы его долга. Под долгом понимается обязанность личности перед кем-либо или перед своей совестью, а под совестью – осознание и переживание ответственности.

Осознание личной ответственности определяется целым рядом факторов, к ним относятся познавательные, мотивационные, характерологические, ситуативные и др. Центральной тенденцией эволюции ответственности является возникновение внутреннего контроля. При этом имеет место перенос инстанции, перед которой субъект должен

держат ответ за свои действия. В этом случае субъект прежде всего отвечает за свои действия перед самим собой. Нравственной предпосылкой ответственности является возможность выбора, т. е. сознательного предпочтения определенной линии поведения.

В случае принятия управленческих решений речь идет о социальной ответственности, поэтому нравственные проблемы занимают значительное место в характеристике гражданских служащих.

При подготовке, принятии и исполнении какого-либо решения общие принципы нравственности имеют непосредственное отношение к трудовой деятельности гражданских служащих, так как постоянно возникают трудовые ситуации, не регламентируемые законами, нормативными документами. В этих ситуациях на поведение людей, их нравственные рассуждения оказывают влияние их ценностные ориентации. Мораль только тогда выступает реальным регулятором поведения человека и определяет направленность всех его поступков, решений, когда те или иные нравственные нормы воспринимаются им и становятся его собственными личностными ценностями. В форме ценностных ориентаций фиксируется существенное, наиболее важное для человека.

На основе безусловного признания в качестве разделяемой высшей ценности – человека, человеческой жизни и благополучия других людей нравственная надежность и ответственность являются показателями нравственного развития, характеризующими способность личности строить свою трудовую деятельность в соответствии с социально одобренными нормами, требованиями профессиональной этики.

Профессиональная этика в общем смысле есть совокупность моральных норм, определяющих отношение человека к своему профессиональному долгу, а посредством его к людям, с которыми он связан в силу характера своей профессии, и в конечном счете к обществу в целом. Нормы профессиональной этики распространяются на те сферы деятельности, которые не могут быть урегулированы правом [2].

Этика государственной службы, т. е. административная этика, – это процесс, в ходе которого гражданский служащий определяет этические стандарты в отношении возникающих в организации проблем, самостоятельно анализирует эти стандарты и несет личную и профессиональную ответственность за принятые решения. Здесь выделяются два элемента: содержание этических стандартов и процесс, позволяющий их определить.

Административная этика, как правило, включает четыре компонента:

– стандарты и нормы – принципы, определяющие действия людей и служащих для руководства и контроля за их поведением (законы, кодексы, правила);

– внешняя среда – условия, в которых протекает деятельность государственных служащих (политические, социальные, культурные);

– поведение – различные формы деятельности государственных служащих, ориентированные на ценности данного общества или отдельных групп, в рамках определенных стандартов и норм;

– ценности – убеждения, мнения, отношение индивидов, групп и общества к таким понятиям, как свобода, справедливость, честность, лояльность, нейтральность, ответственность и др.

Как вид профессиональной этики и как кодекс поведения гражданских служащих административная этика предписывает определенный тип нравственных отношений, которые представляются оптимальными с точки зрения отправления работниками государственного аппарата своей профессиональной службы [3. с. 105].

Отсутствие такой системы ценностей характеризует безнравственное и безответственное отношение к исполнению функций государственного управления и порождает разрастание всех форм отчуждения.

По сути, административная этика ищет ответы на следующие вопросы: что есть добро и зло; что является правильным и неправильным в поведении государственных служащих; каковы мотивы и условия их этического поведения; что надо делать для формирования высоких нравственных принципов, т. е. проблема нравственности людей, осуществляющих управление обществом.

Наиболее отчетливо этические проблемы проявляются на этапе принятия решений, особенно когда затрагиваются социальные ценности и интересы различных групп и индивидов.

По мнению М. Ван Уарта, государственные служащие при принятии решений руководствуются «разным „набором“ моральных ценностей» [4, с. 528]. Условно он разбивает их на пять групп интересов, соответствующих пяти принципам морального кодекса:

– общественный (государственный) интерес, который проявляется в плане социальной справедливости и непреследования собственной выгоды и собственных интересов;

– правовой интерес – соблюдение законодательных актов;

– личные интересы убеждения и ценности как критерий этического сознания;

– интересы организации как основа для принятия решения и свободы действия у должностных лиц;

– профессиональные интересы, которые предполагают повышение профессионального уровня.

Этот подход находит отражение в большинстве этических и моральных кодексах.

Служение общественному долгу, честность, принципиальность, ответственность за свои действия и слова – эти и другие нравственные качества имеют решающее значение и для гражданских служащих, являются ведущим критерием в оценке их профессиональной пригодности к работе. Моральная нечистоплотность ответственного чиновника может серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. В общественном мнении авторитет гражданских служащих справедливо связывают прежде всего с их порядочностью, справедливостью.

Оценку нравственной культуры гражданских служащих, основными критериями которой, по мнению автора, выступают нравственная надежность и ответственность, можно проводить на основе их собственного подхода к выбору этических ориентиров и опираясь на общественное мнение о нравственности служащих органов государственного управления.

Нравственные оценки гражданских служащих в общественном сознании жестко не связаны с оценками их профессионализма, организаторских способностей, эффективности принимаемых решений. Это явление специфичное для общества, особенно в период социально-политического и экономического кризиса. Повышение профессиональной компетенции развития деловых качеств не означает и автоматически не обеспечивает роста нравственности и духовно-культурных качеств служащих. Безнравственность отдельных лиц сводит на нет результаты огромной и дорогостоящей работы по повышению их профессионализма.

Опрос, проведенный в ходе реализации образовательной программы повышения квалификации «Теория и организация государственной службы» (май – июнь 2014 г.), был нацелен на выявление мнений специалистов, вновь принятых на государственную гражданскую службу Томской области, о значимости различных нравственных качеств в их личностном профиле. В опросе принимали участие 103 человека, из них 57 % мужчин и 43 % женщин. По возрасту более половины до 30 лет (53 %), до 40 лет – 16 % и старше 40 лет – 31 %.

Посредством данного опроса изучалось мнение гражданских служащих о том, какие, на их взгляд, нравственные качества необходимы в работе органов управления и какие качества вызывают негативное отношение у окружающих. Ранговое распределение оценок по итогам опроса в процентном отношении от числа опрошенных представлено в таблице:

Качества, необходимые гражданским служащим			Качества, вызывающие негативное отношение окружающих		
1	порядочность	20,4	1	грубость	22,00
2	преданность делу	18,5	2	взяточничество	20,8
3	тактичность	16,2	3	высокомерие	20,4
4	справедливость	15,8	4	лицемерие	17,3
5	вежливость	9,8	5	чувство превосходства	7,5
6	инициативность	8,7	6	формализм	6,7
7	простота в обращении	4,9	7	нерешительность при принятии этических решений	3,9
8	чуткость в обращении	3,00	8	подозрительность	1,6
9	творчество	1,5	9	другое	00
10	скромность	1,1	10	другое	00

Полученные результаты свидетельствуют о том, что большинство опрошенных не считает, что такие качества, как скромность, простота и чуткость в обращении, тактичность творческий подход к работе, должны быть присущи гражданским служащим. А тот факт, что многие респонденты отмечают грубость, взяточничество, высокомерие, лицемерие как качества, которые вызывают негативное отношение окружающих к органам власти, подчеркивает наличие у части гражданских служащих этих качеств.

В ответе на вопрос «Может ли качественно измениться нравственная культура гражданских служащих?» положительно ответили 37,9 % опрошенных, отрицательно – 43,7 % и затруднились ответить 18,4 %. При этом, по их мнению, понижение нравственной культуры связано с такими факторами, как: отсутствие морального стимулирования (35,1%), стереотипность мышления (21,6 %), бюрократизм (18,9 %). Развитию нравственной культуры препятствует: снобизм (32 %), некомпетентность (20 %), стереотип поведения (12,5 %) и труднее всего прививаются такие нравственные нормы, как осмысление поступков (43,48 %), уважение к людям (30,7 %), развитие творческой инициативы (26,4 %), приоритет общечеловеческих ценностей (21,4 %).

На вопрос «Учитывается ли нравственная культура при конкурсном отборе?» ответили положительно 20,8 % респондентов, нет – 8,4 % и затруднились с ответом на этот вопрос 70,8 %.

Примечательно и то, что сами гражданские служащие, анализируя изменения отношения к органам власти со стороны населения, отметили, что это отношение ухудшилось и авторитет власти продолжает падать 41,2 %, а 35,3 % отметили, что

отношение улучшилось и затруднились с ответом 23,5 %.

Причина негативного отношения к органам государственного управления, по мнению опрошенных, заключается в отсутствии этических норм во властных структурах (29,6 %), неэффективном решении задач, стоящих перед этими органами (21,7 %), недостаточная некомпетентность значительной части служащих.

Данный анализ позволяет сделать вывод о том, что нравственная культура в коллективах аппаратов государственных органов не в полной мере соответствует этическим нормам и во многих случаях не способствует формированию высокой духовности гражданских служащих, порождая много проблем и конфликтов. Разрешению этих проблем будет способствовать акцентирование этических аспектов в системе профессионализации гражданских служащих.

В ослаблении моральных устоев государственной бюрократии таятся две серьезные опасности для общества.

Первая опасность вытекает из положения, которое занимают должностные лица органов власти в системе общественной организации. Коррупционные нарушения, наблюдаемые в системе государственного управления, оказывают немалое деструктивное влияние не только на сферу бизнеса, но и на правовую среду и моральные устои в обществе в целом.

Вторая опасность выражается в том, что возможность морального перерождения госаппарата чревата деградацией его профессионального потенциала. Дело в том, что атрофия честности у гражданского служащего ставит под сомнение не только все остальные моральные ценности в его деятельности, но и профессиональные качества, ибо изначальное и главное профессиональное предназначение гражданского служащего (независимо от его должности и управленческих функций) состоит в конечном счете в «служении обществу, а не себе».

Для развития нравственной культуры гражданских служащих целесообразно предложить ряд организационных и правовых мер.

Во-первых – это меры, направленные на усиление организационной культуры. Культура, понимаемая в этическом ключе как совокупность ценностей, принципов, подкрепленных соответствующими ритуалами, влияет на воспитание у гражданских служащих более осознанного ощущения причастности к деятельности всей системы государственного управления, развитие чувства связи с общностью более широкой, чем индивидуальная, создает ключевые ориентиры поведения и этим ставит индивидуумов в определенное отношение с

целым, обеспечивает стабильность в деятельности органов государственного управления и, следовательно, выступает одним из важных факторов снятия профессионального отчуждения гражданских служащих.

Во-вторых, усиление роли государственной службы как социального института в формировании нравственности гражданских служащих, что означает введение в практику механизмов изучения их нравственных ориентаций при конкурсном отборе и продвижении по службе, жесткого контроля за деятельностью и поведением гражданских служащих, наказания за нарушение норм общественной морали. Одновременно следует придать государственной службе большую демократичность, открытость, гласность, в том числе и через средства массовой информации.

В-третьих, соединение этики общества и этики государственной службы, что на практике может означать создание гражданских институтов и организаций, в рамках которых граждане участвовали бы в процессе управления, т. е. прямое взаимодействие с гражданами в ходе разработки социально важных решений оказывало бы влияние на этичность поведения должностных лиц при исполнении служебных обязанностей.

В системе названных мер особое значение имеет усиление духовно-нравственной составляющей в учебных программах профессиональной подготовки гражданских служащих. Программы должны обогащать ценности, знания, навыки гражданских служащих, чтобы они действовали этически и эффективно, т. е. позволять при решении этических дилемм руководствоваться знаниями о том, что в данном случае говорит закон; каковы философские и культурные факторы, связанные с данными этическими вопросами.

В этих целях разработана программа повышения квалификации государственных служащих «Этика государственной службы», которая в методологическом плане базируется на принципе полисубъектности [5, с. 185–188]. Данная программа имеет модульный характер.

В модуле «Теоретические основы этики» раскрывается природа и сущность этики, рассматриваются основные этические теории, специфика профессиональной и административной этики.

Модуль «Этические проблемы государственной службы» посвящен анализу моральных аспектов генезиса аномалий в системе государственной службы, проблеме морального выбора при принятии управленческих решений.

Модуль «Особенности формирования и реализации этики государственной службы» предназначен для изучения этических требований к гражданскому служащему, их нормативному закреплению.

Этический кодекс рассматривается как инструмент регулирования конфликта интересов на государственной службе.

Модуль «Культурные аспекты государственной службы» посвящен изучению этики устных коммуникаций в процессе исполнения должностных обязанностей и этикету.

В результате гражданские служащие должны знать: принципы и ценности современной административной этики; правовые и нравственно-этические нормы в сфере государственной службы; правила предупреждения конфликта интересов; механизмы внедрения этических кодексов гражданских служащих; организационно-правовые механизмы борьбы с коррупцией в системе государственного управления, а также правила этикета на государственной службе.

В числе умений можно выделить: использование полученных знаний в конкретных ситуациях морального выбора в управленческой практике, диагностирование этических проблем и проектирование мер предупреждения аномалий в системе государственного управления.

Приобретенные навыки позволяют анализировать, предупреждать ситуации, которые могут привести к конфликту интересов на государственной службе и разрешать конфликт интересов с позиции социальной ответственности.

Модульный характер программы позволяет частично использовать их и в других программах до-

полнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

В заключение следует отметить, что для оценки этического поведения гражданского служащего требуется более высокий стандарт, чем тот, который применяется для оценки нравственности рядовых граждан. Этические нормы гражданского служащего должны быть более строгими, чем обычные моральные нормы, поскольку высшие должностные лица, гражданские служащие иных категорий объективно наделены властью и полномочиями, которые могут оказывать, в том числе и к более строгому контролю над нравственностью ее представителей. Причем чем выше статус гражданского служащего, тем более строгими должны быть этические требования к нему. Среди всех механизмов, способствующих формированию надлежащей нравственности государственной службы, одним из наиболее действенных является этический кодекс. Этический кодекс государственного гражданского служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах. Для каждого гражданского служащего кодекс выступает как добровольно принятые на себя обязательства. Соблюдение этических требований гражданскими служащими – это путь укрепления их авторитета.

Список литературы

1. Минеева Т. М. Развитие социально-аксиологического потенциала кадров управления как условие снятия отчуждения в системе государственной службы: дис. ... канд. философ. наук. Томск, 2000. 189 с.
2. Кабашов С. Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010. 216 с.
3. Омельченко Н. А. Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы: учеб. пособие. 5 изд. М.: ГУУ, 2013. 225 с.
4. Van Wart M. The Sources of Ethical Decision Making ton Individuals in Public Administration // Public Administration. 1996. V. 56, № 6 – 525 – 333 p.
5. Смышляева Л. Г. Полисубъектность как принцип реализации компетентностно-ориентированных андрагогических программ // Вестн. Томского гос. пед. ун-та (TSPU Bulletin). 2011. Вып. 10 (112). С. 185–188.

Минеева Т. М., кандидат философских наук, доцент.

Национальный исследовательский Томский государственный университет.

Пр. Ленина, 36, Томск, Россия, 634050.

E-mail: tmmineeva@yandex.ru

Материал поступил в редакцию 28.01.2015.

T. M. Mineeva

DEVELOPMENT OF MORAL CULTURE OF THE PUBLIC CIVIL SERVANTS AT IMPLEMENTATION OF PROGRAMS OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION

Development of the system of public service requires special attention to the problem of the morality of civil servants. Moral reliability and responsibility is a core of social and axiological potential of the civil servants. The effective instruments of development of moral culture of the civil servants are programs of additional professional

education. The article submits the data of empirical researches of the author on the opportunities of additional professional education for realization of social and axiological potential of civil servants. The presented training program of civil servants "Ethics of public service" is modular in nature and in terms of methodology, based on the principle of polysubjectivity.

Key words: *additional professional education, ethics of public service, moral culture of civil servants, responsibility, social and axiological potential, value orientations.*

References

1. Mineeva T. M. *Razvitiye sotsyal'no-aksiologicheskogo potentsiala kadrov upravleniya kak usloviye snyatiya otchuzhdeniya v sisteme gosudarstvennoy sluzhby*: dis. kand. filosof. nauk [Development of social and axiological potential of personnel of management as a condition of removal of alienation in the system of public service. Thesis of the cand. of philosophical sci.]. Tomsk, 2000. 189 p. (in Russian).
2. Kabashov S. Yu. *Moral'no-eticheskiye i pravovye osnovy gosudarstvennogo i munitsypal'nogo upravleniya: uchebnoye posobiye* [Ethical and legal foundations of the state and municipal management: manual]. Moscow, "Delo" ANH Publ., 2010. 216 p. (in Russian).
3. Omelchenko N. A. *Etika i kul'tura upravleniya v sisteme gosudarstvennoy vlasti i gossluzhby: uchebnoye posobiye* [Ethics and culture of management in the government and the civil service: manual. 5th ed.]. Moscow, SUM Publ., 2013. 225 p. (in Russian).
4. Van Wart M. The Sources of Ethical Decision Making to Individuals in Public Administration. *Public Administration*, 1996, vol. 56, no. 6, pp. 525–333.
5. Smyshlyaeva L. G. Polisub'ektnost' kak printsyp realizatsyi kompetentnostno-orientirovannykh androgogicheskikh program [Polysubject as the principle of the implementation of competence-oriented andragogy programme]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta – TSPU Bulletin*, 2011, vol. 10 (112), pp. 185–188 (in Russian).

Mineeva T. M.

National Research Tomsk State University.

Pr. Lenina, 36, Tomsk, Russia, 634055.

E-mail: tmmineeva@yandex.ru