

КОРРУПЦИЯ И БЮРОКРАТИЗМ КАК ЭТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Бирюкова С.В., Тесленко И.В.

Уральский Федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Институт государственного управления и предпринимательства (620083, ул. Ленина, 13Б), e-mail: sveta_bur199494@mail.ru , iv_k@mail.ru.

В представленной работе рассмотрены важнейшие вопросы государственной службы. Такие понятия как мораль, долг, честь, бюрократизм и коррупция. В современном обществе, особенно в государственных органах происходит переориентирование на интересы личности и начальника ,пренебрегая интересами общества и граждан. Нравственная культура государственного служащего проявляется через отношение к людям, которым он служит. Профессиональная этика государственного служащего помогает конкретизировать, реализовать моральные ценности в условиях, подчас весьма сложных, необычных. Профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека. Насколько разнообразны формы коррупции и взяточничества, настолько многообразны и методы их предупреждения. Значимость рассматриваемого вопроса обусловлена пристальным вниманием и критичностью общественности по отношению к деятельности чиновников, а также неблагоприятным воздействием коррупции и бюрократизма на экономические и социальные процессы страны.

Ключевые слова: коррупция, бюрократия, государственная служба, мораль

CORRUPTION AND BUREAUCRACY AS ETHICAL PROBLEMS (ISSUES)

Birukova S.V. Teslenko I.V.

Ural Federal University , Institute of Public Administration and Entrepreneurship (620083, 13b Lenina av.), e-mail: sveta_bur199494@mail.ru , iv_k@mail.ru

In the presented work the most important questions of public service are considered. There are some concepts such as morals, debt, honor, bureaucracy and corruption. A refocus on personality and chief interests happens neglecting interests of society and citizens in modern society, especially in public authorities. The moral culture of the public servant is shown through the attitude towards people to which he serves. The professional ethics of the public servant helps to concretize, realize moral values in conditions, sometimes very difficult, unusual. The professional ethics doesn't form the new principles and concepts of moral consciousness, it as if "adapts" already known principles, concepts for specific spheres of activity of the person. Forms of corruption and bribery are how various, also methods of their prevention are so diverse. The importance of a case in point is caused by close attention and criticality of the public in relation to activity of civil servants, and also an adverse effect of corruption and bureaucracy on economic and social processes of the country.

The Key Words: corruption, bureaucracy, public service, morals

Все вопросы, связанные с коррупцией, - начиная с того, что такое "коррупция", где она появляется и почему, а завершая тем, каковы последствия этого явления для общества, - канонических ответов в настоящее время не имеют. Понятие коррупции тесно связано и частично вытекает из понятия бюрократизма. Бюрократизм выступает неизбежным следствием организации государственного и муниципального управления. О бюрократизме можно говорить тогда, когда государственные и муниципальные служащие перестают ориентироваться на интересы общества и государства, а сосредотачивают свое внимание на удовлетворении собственных потребностей. Его сущность заключается в создании административных барьеров, искусственных затруднений в ходе управления, пренебрежение сутью дела ради соблюдения формальностей и получения выгоды. Актуальность рассматриваемого вопроса обусловлена пристальным вниманием и критичностью общественности по отношению к деятельности чиновников, а также неблагоприятным воздействием коррупции и бюрократизма на экономические и социальные процессы в России. В рамках работы будет рассмотрены коррупция и бюрократизм с точки зрения этики и морали [1].

Бюрократия (от французского Bureau – канцелярия и латинского Kratos – власть) – весьма противоречивое понятие и имеет различные толкования, которые подчас носят противоположный характер [3]. Толковый словарь С.И.Ожегова интерпретирует бюрократию как: систему управления чиновничьей администрации, оторванной от народа и защищающей интересы господствующего класса, канцелярщину, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей. С другой стороны, бюрократия рассматривается теоретиками в качестве системы управления, основанной на вертикальной иерархии, призванная выполнять поставленные перед ней задачи эффективным способом. В теории государственного управления «бюрократия» означает управление государственным сектором в противоположность управлению в частных организациях. Делается это с целью подчеркнуть качественно иной характер системы государственного управления, в том числе обязательность ее решений, ее особое отношение к закону, заботу об общественных, а не частных интересах, подотчетность ее деятельности общественному контролю и т.д.

Наиболее известный специалист прошлого века по проблемам бюрократии немецкий ученый Макс Вебер считал бюрократию эффективной системой администрации, осуществляемой на постоянной основе специально подготовленными профессионалами в соответствии с предписанными правилами. Он предложил понимать под бюрократией рациональную работу учреждений, в которой каждый элемент работает максимально эффективно. Описывая идеальную бюрократическую организацию, Вебер выделил несколько ее типичных особенностей. Важнейшими из них являются: 1) Специализация и разделение труда; 2) Вертикальная иерархия; 3) Четкие правила; 5) Обезличенность взаимоотношений; 6) Доминирование специальных знаний. Однако, несмотря на многочисленные достоинства разработанных Вебером принципов, считается, что он не осознавал в полной мере противоречивого характера бюрократии. Дело в том, что существует опасность преобразования бюрократических систем управления, когда они не повышают, а тормозят эффективность своей деятельности. Ученые выделяют три основные проблемы, порождаемые бюрократической организацией управления: 1) Отчуждение от человека, 2) Ритуализм, 3) Инерция.

Опираясь на несовершенство бюрократического аппарата, недобросовестные чиновники зачастую ставят личные либо коммерческие интересы выше интересов общества, нарушая при этом закон. Таким образом, мы подходим к определению понятия «коррупция». Часть управленцев, обладая властными, экономическими и финансовыми ресурсами решает за соответствующее вознаграждение проблемы богатых членов общества вместо того, чтобы заниматься вопросами общественного развития. Все многообразие бюрократических проявлений, к числу которых относятся волокита, злоупотребление документальностью,

административная пассивность, трудоустройство «по знакомству» порождают коррупционные отношения в обществе.

Коррупция – это извлечение выгоды из своего служебного положения. Наиболее полное, целостное определение коррупции представлено в Федеральном законе от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7]. В соответствии с ним, коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. В настоящее время проблема коррупции превратилась в одну из основных проблем общества и государства.

Сегодня взгляды государства и общества на коррупцию в целом остаются весьма разнообразными. Существуют разные мнения о причинах возникновения, значении и степени влияния данного явления на государственные и общественные институты, что во многом объясняется тем, кем исследуются вопросы коррупции - экономистами, социологами, политологами или юристами. Также есть и бытовое понимание коррупции, которое формируется на основе опыта населения. К сожалению, этот разнобой затрудняет формирование относительно универсального понятия коррупции, что, в свою очередь, объективно ограничивает и выработку более эффективных механизмов противодействия ее распространению.

Известно, что в основе термина «коррупция» лежит латинское слово «corruptio», означающее в буквальном переводе «порчу, подкуп» (однокоренным в этом смысле является и слово «коррозия»). В целом этот перевод дает общее представление о сущности коррупции – порче или коррозии власти путем ее подкупа – с точки зрения рассмотрения ее в качестве социального явления, коим она, безусловно, является [5]. В свою очередь, политологи преимущественно рассматривают коррупцию как совокупность различных способов использования заинтересованными структурами и лицами власти, финансового, политического и иного влияния на государственные ведомства. Для многих из них основные причины коррупции кроются в недостатке демократических правил, хотя они при этом признают, что распространение коррупции имеет место и при демократических режимах [2]. Специалисты в области управления видят сущность коррупции в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате

чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Большинство людей чаще всего рассматривает коррупцию с точки зрения компенсации низкой оплаты чиновника, а также неизбежного условия за беспрепятственное прохождение в инстанциях интересующего их вопроса и получение необходимого им конкретного решения государственного органа.

С понятием коррупции в ее общесоциальном значении связано понятие коррумпированности. Коррумпированность – это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу [1].

Профессиональная этика в любой сфере деятельности не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека. Исходным понятием профессиональной этики является понятие «профессионального долга», в котором фиксируются достаточно подробно служебные обязанности. Профессиональный долг стимулирует самоотдачу, именно в нём находит конкретное выражение долг Человека.

Следует выделить и такие понятия как «профессиональная честь» и «профессиональное достоинство». В понятии профессиональная честь выражается оценка значимости той или иной профессии в жизни общества. Осознание этой значимости очень важно для государственного служащего и составляет основу профессионального достоинства, самооценку своей деятельности. Профессиональная честь и профессиональное достоинство, взаимно дополняя друг друга, помогают поддерживать определённый, достаточно высокий уровень нравственности. Профессиональная честь и профессиональное достоинство государственного служащего выражаются в принятых решениях и различных поступках.

Профессиональная нравственность для государственного служащего включает в себя и понятие «профессиональной справедливости». Государственному служащему требуется затратить много усилий, чтобы досконально исследовать ту или иную ситуацию, объективные обстоятельства. Оценить по шаблону, по совету начальства – гораздо легче, но именно профессиональная справедливость, профессиональная совесть и побуждает государственного служащего быть справедливым.

Нравственная культура государственного служащего проявляется через отношение к людям, которым он служит. Здесь можно выявить различные уровни служения, начиная от

такого социального образования, как государство (фактически абстрактный уровень). Абстрактно служить государству никто не может, поскольку оно выражает интересы своих граждан, и за его политическими партиями и государственными учреждениями стоят реальные люди с их нуждами, интересами и потребностями. Значит, и на этом уровне государственный служащий за всё, что он делает, ответственен перед людьми. Таким образом, мы можем говорить о моральной составляющей государственной службы.

Профессиональная этика государственного служащего помогает конкретизировать, реализовать моральные ценности в условиях, подчас весьма сложных, необычных. Профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека.

Специфика такого рода профессиональной деятельности, как государственная служба, особенности социально-правового статуса государственного служащего и вытекающих из него соответствующих служебных ситуаций, позволяют говорить об этикете государственных служащих как о совокупности специфических правил, регламентирующих внешние проявления взаимоотношений между людьми в процессе их профессиональной деятельности во всём многообразии форм служебного общения. На государственной службе, где отношения строятся на основе субординации, каждый вид общения (подчинённого и начальника, коллег, чиновника и посетителя) обладает достаточной спецификой и подчинён своим, выработанным практикой правилам этикета, ориентированного на честь и достоинство как высшую ценность.

Этикет на государственной службе выполняет различные функции. Выделяют информационную функцию, функцию стандартизации моделей индивидуального и группового поведения, функцию социального контроля и социального влияния, функцию создания психологического комфорта. Нормы этикета информируют о том, как следует вести себя государственному служащему в той или иной конкретной служебной ситуации и какого поведения следует ожидать от коллег, от начальника или от подчинённых. Стандартизируя поведение каждого члена коллектива, этикет помогает им, не задумываясь, порой почти бессознательно, выбирать линию поведения в соответствии с реальной обстановкой и ожиданиями окружающих, не рискуя попасть в неловкое или затруднительное положение или вызвать осложнения в отношениях с другими. Следование принятым правилам поведения у каждой из сторон общения укрепляет уверенность в правильности своих действий, рождает самоуважение, создаёт чувство психологического комфорта.

В действующем законодательстве существенное внимание уделено вопросам профессиональной этики государственных служащих и разрешению конфликта интересов на

государственной службе. Так, в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6] включен ряд этических по своему содержанию требований к служебному поведению гражданского служащего: не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство; проявлять корректность в обращении с гражданами; проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий; не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа; соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации и др.. Будучи закрепленными в законе, эти требования, естественно, приобретают характер юридических обязанностей.

В современных условиях этика государственного служащего – это этические принципы и нормы, выражающие в общей форме моральные требования к нравственной сущности государственного служащего, назначению его деятельности, характеру его взаимоотношений с государством. Базируясь на господствующей в обществе морали, профессиональная этика государственного служащего представляет собой четкую систему этических принципов и норм.

Интеллигентность государственных служащих должна определяться не только уровнем образованности, но и соблюдением этических принципов законности, справедливости, гуманности, ответственности и беспристрастности. Также она должна сочетаться с умением облечь исповедуемые ими нравственные принципы в соответствующие формы внешнего поведения, основу которого составляют уважение к человеку и его достоинству, вежливость, тактичность, скромность, точность, эстетическая привлекательность поступков в сочетании с целесообразностью и здравым смыслом [4].

Нарушение принципов служебного поведения, а также различные злоупотребления на государственной службе могут совершаться под влиянием личных, имущественных, финансовых и иных интересов государственного служащего. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые дано определение конфликта интересов. Закрепленные в законе способы урегулирования конфликта интересов имеют антикоррупционную направленность и поэтому должны оцениваться положительно. Вместе с тем, эти положения закона смогут способствовать очищению государственной службы от негативных наслоений только при их добросовестном выполнении, а также при активной позиции структур гражданского общества. Внутри самой системы государственной службы это вряд ли возможно.

Неуклонное соблюдение государственным служащим принципов законности, гуманности, беспристрастности, ответственности, справедливости свидетельствует о нравственном "здоровье" государства. Поэтому они образуют основу этики государственной службы, обеспечивают ее целостность и эффективность. В статье 18 ФЗ РФ от 27.07.2004 №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6] даются требования к служебному поведению гражданского служащего. На этапах зарождения бюрократии как таковой на нее возлагались большие надежды по структурированию и интенсификации работы любых организаций. Бюрократия насаждалась повсеместно, её аппарат разбухал и укреплялся во всем мире долгие годы. Но с течением времени бюрократическое управление стало давать сбои. Сегодня бюрократия - главная помеха на пути цивилизованной жизни. В нашей стране она выделяется как «угроза номер один». Находясь в противоречии между необходимостью роста числа чиновников для эффективного управления Россией и отсутствием средств на их содержание, монархи были вынуждены выбрать стратегию умеренного балансирования. Таким образом, сменившим в результате революции власть, в наследство большевикам достается весьма эффективная система государственной службы, которая ими же впоследствии будет уничтожена [2].

Исторически для России было характерно засилье колоссального бюрократического аппарата. «Естественной» для государства была роль насилия и детальнейшей канцелярской регламентации всей жизни. Теоретически возникновение и существование коррупции становится возможным с момента обособления функций управления в общественной и хозяйственной деятельности. Именно в этом случае у должностного лица (управленца) появляется возможность распоряжаться ресурсами и принимать решения не в интересах общества, государства, а исходя из своих личных корыстных убеждений.

Исходя из этого, коррупция, в самом общем виде как социально-экономическая категория выражает отношения, складывающиеся между должностными лицами и отдельными членами общества по поводу использования возможностей занимаемой должности с целью получения личной выгоды в ущерб интересам третьей стороны.

Разнообразие форм осуществления коррупции и рост коррупционных связей заставляет государство выработать ряд мер по её противодействию. То есть выявить причинно-следственную связь возникновения и развития коррупции в России как результата многолетней постройки бюрократической системы управления государством. Подобная взаимосвязь бюрократии и коррупции кроется в системе отношений между государственным чиновником и отдельными членами общества. Коммуникация в их отношениях становится горизонтально однонаправленной, что приводит к диктату со стороны госслужащих. Самый простой и быстрый способ избежать этого диктата - прибегнуть к коррупции (передать

денежные средства, предоставить услуги чиновникам и т.п.). Отсюда следует характер взаимосвязи бюрократии и коррупции, а также выявление возможных мер по борьбе с коррумпированностью государственного аппарата. Насколько разнообразны формы коррупции и взяточничества, настолько многообразны и методы их предупреждения. Установление уголовной ответственности за коррупцию, взяточничество и иные должностные преступления - это меры уголовно-правового характера, которые могут быть задействованы лишь при определенных условиях.

Если система коррумпированности достигла критического для общества состояния, то никакой хороший закон не сможет искоренить эти негативные явления, и нормы закона останутся бездейственными. Требуются решительные меры со стороны самого государства в лице правительства, парламента по привлечению к ответственности чиновников, виновных в коррупционной деятельности. Иначе само государство, в частности, его экономическая безопасность, не сможет существовать и нормально функционировать. Необходима разработка большой программы по подготовке государственных служащих и формированию единой «команды», незапятнанной в криминальных структурах, которая сможет и пресечь развитие коррумпированных сетей в органах власти. Реализация российскими органами власти и управления предлагаемых мер будет способствовать обеспечению экономической безопасности РФ, повышению эффективности функционирования всего механизма борьбы с коррупцией.

Список литературы:

1. Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика: Учебное пособие. Н. Новгород, 2003.
2. Мизес Л. М. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. Дело, 1993
3. Патрон А.П., Федорович В.А. Государство и экономика. М., 2005.
4. Степанов П.П. Этические нормы государственных служащих. М., 2000.
5. Философский словарь: сост. Фролова И.Т. Москва. Политиздат, 1986.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12136354/>
7. Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102126779>