

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

УДК 351

*Н.П. Варфоломеева**

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СОЗНАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ
СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВЫ
АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье исследуются проблемы мотивации антикоррупционного поведения публичных служащих¹ как условия соблюдения законности в системе публичного управления, а также как антикоррупционного стандарта профессиональной деятельности. Раскрывается также роль человеческого фактора сквозь призму правового и социального содержания коррупции. Предлагаются некоторые меры по совершенствованию антикоррупционного механизма профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих и должностных лиц.

Ключевые слова: публичные служащие, антикоррупционный механизм, профессиональная деятельность.

Содержание государственного управления, его место и роль зависят от уровня развития и организованности управляющих субъектов, под которыми мы понимаем должностных лиц, государственных служащих. Эффективность их деятельности ставится в прямую зависимость от качества исполнения ими непосредственных функций, а практический результат службы пропорционален уровню соответствия компетентности требованиям, предъявляемым по должности. Соблюдение и охрана прав человека, реализация общественных интересов часто страдают от элементарной некомпетентности должностных лиц управления, которые демонстрируют хамелеонство взглядов и убеждений, поверхностность суждений, оценок и выводов, незнание законов и закономерностей управляемых процессов, состояния и тенденций общественного развития. Значительный ущерб эффективности управ-

* © Варфоломеева Н.П., 2012

Варфоломеева Наталья Петровна (vnp_77@mail.ru), кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

¹ *Публичные служащие* — это государственные и муниципальные служащие, должностные лица в контексте толкования публичной службы в широком смысле как инструмента удовлетворения и защиты общих интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

ления наносит подмена публичного интереса частными, своекорыстными целями самих служащих и должностных лиц [2, с. 68–70].

Публичные служащие, выполняя свои властные полномочия, практически свободны в выборе средств, путей, методов деятельности, что позволяет им решать поставленные задачи по своему усмотрению, а на практике это нередко приводит к такому явлению, как административный произвол. Это становится возможным в силу отсутствия четкого нормативного определения границ административного усмотрения государственных служащих. От того, как используется такой властный потенциал, в чьих интересах и какие цели преследуются, зависит социально полезный результат их деятельности. Поэтому представляется справедливым утверждение, что основой противодействия коррупции должна быть соответствующая мотивация публичных служащих, должностных лиц и граждан.

Вопрос о мотивации деятельности возникает каждый раз, когда необходимо объяснить причины поступков человека. Категория «мотивация» используется в современной психологии в двух аспектах: 1) как обозначающее систему факторов, определяющих поведение (включая потребности, мотивы², цели, намерения, стремления); 2) как характеристика процесса, который стимулирует и поддерживает поведенческую активность на определенном уровне [9, с. 115].

Чаще всего в научной литературе мотивация рассматривается как совокупность причин психологического характера, объясняющих поведение человека, его начало, направленность и активность. Причем любая форма поведения может быть объяснена как внутренними, так и внешними причинами. В первом случае в качестве исходного и конечного пунктов объяснения выступают психологические свойства субъекта поведения, а во втором – внешние условия и обстоятельства его деятельности. В первом случае речь идет о мотивах, потребностях, целях, намерениях, желаниях, интересах, а во втором – о стимулах, исходящих из сложившейся ситуации. Представляется несомненным тот факт, что нравственно-адекватная мотивация является составляющей антикоррупционного механизма профессиональной деятельности публичных служащих.

В современной психологической литературе процесс профессионального становления понимается как целостный феномен, который включает в себя компоненты как объективного (престижность профессии, ее социальную конкурентоспособность, уровень безработицы и т. д.), так и субъективного характера (отношение личности к профессии, к себе как профессионалу, выраженность профессиональных способностей, профессиональные идеалы, переживание успехов и неудач в профессиональной деятельности).

Профессиональное становление является частью саморазвития личности, определяемого у взрослого человека его включенностью в работу и удовлетворенностью профессиональной деятельностью. Профессионала отличает отношение к своей работе как психологическому средству самореализации личностных возможностей, в чем двоякую роль играет формирование профессиональной идентичности, которая, оказывая влияние на личность, может, с одной стороны, стимулировать ее рост, а с другой – вызывать профессиональные деформации.

Психолого-педагогический словарь в понятие «профессионализм» включает следующие составляющие: «приобретенная в ходе учебной и практической деятельности

² *Мотив* – это побуждение к деятельности, связанное с удовлетворением потребности субъекта. Под мотивом также понимают причину, лежащую в основе выбора действий и поступков, совокупность внешних и внутренних условий, вызывающих активность субъекта. Термин «мотивация» является более широким понятием, чем термин «мотив».

способность к компетентному выполнению трудовых функций; уровень мастерства и искусства в определенном виде занятий, соответствующий уровню сложности выполняемых задач». Таким образом, понятие «профессионал» представляется в виде сложной системы, характеризующейся не только внешними функциями, но и многообразными внутренними, психическими, функциями. Составные компоненты этой системы – свойства человека как личности, субъекта деятельности; его информированность, знания, опыт, культура; психодинамика работника, понимание психологических трудностей и нагрузок в данной профессиональной области [3, с. 17].

В психологической литературе термины «профессиональные способности», «профессионально значимые свойства», «профессионально важные качества» обычно употребляются как синонимы. При этом социальные установки определяют, насколько положительно или отрицательно настроен человек в отношении к какому-либо объекту или явлению. Социальные установки оказывают определенное влияние на социальное мышление, на то, как люди думают, обрабатывают социальную информацию, на их заключения и выводы о ситуациях, содержащих и организующих информацию о понятиях, явлениях, событиях. Они способны влиять на поведение и знания человека о мире, прогнозировать поведение людей в различных ситуациях. Поэтому так важно сформировать у современных чиновников антикоррупционные профессиональные установки и антикоррупционные стандарты поведения [7].

Под *профессиональной установкой* понимают отношение личности к себе, своей профессиональной ситуации, ее стремление в соответствии с этим отношением действовать определенным образом в конкретной ситуации исполнения требований. *Профессиональная установка* (в широком смысле) включает индивидуальные и групповые представления специалистов о своей профессиональной деятельности. Следует отметить, что профессиональные установки государственных и муниципальных служащих должны формироваться в контексте правовой культуры в целом. Под *правовой культурой* понимают обусловленное социальным, духовным, политическим и экономическим строем качественное состояние правовой жизни общества, выражающееся в феноменах правовой деятельности, содержания и форм юридических актов, правосознания в целом и уровне правового развития субъектов (индивидов, различных социальных групп, всего населения), в гарантированности государством, обществом свобод и прав человека – в жизненном мире правовой культуры.

Совершенствование системы управления, государственной и муниципальной службы выступает важным условием успешного решения задач по обеспечению дальнейшего развития общественно-политических и социально-экономических отношений. Именно органы публичного управления, государственные и муниципальные служащие призваны обеспечивать модернизацию жизни нашего общества. Профессиональные (штатные) работники в аппаратах государственной власти и органов местного самоуправления как субъекта управления социальными процессами являются главным источником и движущей силой обеспечения стабильности государства, превращения норм законодательных актов, государственных планов и программ в реальную действительность.

Следует отметить, что на уровень коррупции серьезно влияет морально-психологическая атмосфера в обществе. Большинство чиновников так или иначе впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение, что зависит как от условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов. Поэтому, поняв их природу, легче определить, какие меры нужно принимать для сокращения коррупционного потенциала. Среди наиболее распространенных мотивов – компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К снижению нравственного иммунитета под-

талкивают, в том числе, такие факторы, как ощущение нестабильности; денежное содержание, не соответствующее квалификации и ответственности работы; несправедливость при продвижении по службе; грубость или некомпетентность руководителя [12].

Отсутствие реальной борьбы с условиями и факторами, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению, при этом в таких условиях она стремится захватить не только экономику, но и политику. Так, формы коррупции являются выражением связи субъектов коррупционных отношений в процессе совершения противоправного действия коррупционного характера, нарушающего нормативное регулирование той или иной сферы деятельности и осуществляющегося посредством использования публичных возможностей для реализации личных или корпоративных интересов в ущерб публичным.

Следует отметить, что механизмы незаконного присвоения субъектами коррупционных отношений общественного блага посредством использования публичной власти не в полном объеме учтены российским антикоррупционным законодательством, что свидетельствует о пробелах противодействия коррупции. Речь идет о категории злоупотребления публичным статусом: коррупционный лоббизм, протекционизм, олигополия, nepотизм. Между тем данные деяния следует относить к коррупционным проявлениям, которые остаются вне правового поля страны и ведут к существенному снижению эффективности государственной антикоррупционной политики. В то же время проблема формирования качественного, высокопрофессионального корпуса государственных и муниципальных служащих выступает сложной задачей для любой государственной системы. Это подтверждает и мировой опыт: последнее десятилетие в большинстве государств Западной Европы идет поиск эффективных стандартов профессиональной деятельности и поведения публичных служащих, в том числе антикоррупционных стандартов. Системообразующими требованиями могут быть такие, как совершенствование системы отбора кадров на государственную и муниципальную службу, разработка научных критериев их оценки, научный подход к анализу потребностей в управленческом персонале, формирование эффективных технологий расстановки и продвижения кадров, повышение обоснованности кадровых решений, гласность деятельности публичных должностных лиц, введение механизма общественного контроля.

Это подтверждает заинтересованность общества в том, чтобы как на государственной, так и на муниципальной службе находились профессионально подготовленные люди, чьи деловые качества выступают стержнем в области их деятельности. Служащему в этих сферах должны быть присущи следующие черты:

- правовая культура и правосознание;
- профессиональные знания в соответствующей области деятельности, отвечающие современным требованиям и задачам системы публичного управления;
- умение грамотно и адекватно использовать на практике приобретенные знания и управленческий опыт (особенно в процессе принятия управленческого решения);
- профессионализм и постоянство;
- умение работать в команде, но не лоббировать корпоративные интересы, подменяя ими публичные цели управления;
- профессиональная мотивация труда;
- в профессиональной деятельности опираться только на точные исходные данные, но вместе с тем быть способным принимать решения в случае возникновения нестандартных ситуаций в рамках собственной компетенции [5; 11; 13; 14].

Из перечисленных черт хотелось бы подчеркнуть значимость в сфере управления правовой идеологии, которая представляет собой целостную систему проник-

нутых сущностным единством идей, теорий, убеждений, понятий, отражающих социально-оценочное отношение к праву, характеризующих правовую систему как в статике, так и в динамике, с позиций соотношения должного и сущего.

Также для государственных и муниципальных служащих важнейшую составляющую их профессиональной деятельности представляет правовая культура.

Правовая культура служащих может рассматриваться как условие соблюдения законности в системе публичного управления, а также как антикоррупционный стандарт профессиональной деятельности. Следует признать, что эффективность антикоррупционной политики государства может быть обеспечена системой стабильных правовых связей и отношений в государстве, обществе, между людьми, основанных в первую очередь на признании и соблюдении таких конституционных принципов, как законность и приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Представляется возможным сделать вывод о необходимом сочетании внутренней и внешней мотивации публичных служащих в профессиональной деятельности для формирования антикоррупционной идеологии. К внешним мотивам можно отнести все способы и средства противодействия коррупции, предусмотренные современным антикоррупционным законодательством России, в том числе и внешнюю систему контроля. А к внутренним мотивам отнесем самоограничение, самоорганизацию и внутренний контроль, которые, конечно, должны доминировать в профессиональной деятельности публичных служащих и должностных лиц.

Библиографический список

1. Распоряжение Президента РФ от 2 мая 2012 г. № 202-рп «Об организации в 2012 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции».
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 2-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2004.
3. Варфоломеева Т.П. Учебно-профессиональные установки студентов-психологов в вузовской подготовке: монография. Самара: Изд-во ПГСГА, 2010.
4. Вебер М. Политические работы (1895–1919) / пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2003.
5. Гончаров В.В. Укрепление исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти в Российской Федерации как основное средство борьбы с коррупцией // Российский следователь. 2010. № 6.
6. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы. СПб.: Питер, 2000.
7. Маклаков А.Г. Общая психология. СПб.: Питер, 2001.
8. Мещерякова М.А., Хатаева М.А. Обеспечение междисциплинарного взаимодействия в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции // Журнал российского права. 2011. № 12.
9. Никулина И.В. Психология профессионально-педагогической деятельности преподавателя высшей школы. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010.
10. Покровский М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.
11. Охотский Е.В. Правовое сознание современного российского государственного служащего // Государственное управление в XXI веке : традиции и инновации: материалы IV междунар. науч.-практ. конф. М.: Изд-во МГУ, 2006.
12. Толкачев К.Б. Правовая идеология в структуре профессионального сознания государственных служащих Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 11.
13. Фурсов А.Л. Динамика установок правосознания молодых специалистов государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.

14. Южаков В.Н. Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации: Свод правил антикоррупционного поведения чиновников // Чиновник. 2002. № 1 (17).

*N.P. Varfolomeeva**

THE FORMATION OF PROFESSIONAL CONSCIOUSNESS OF PUBLIC OFFICE-WORKERS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A BASIS OF ANTICORRUPTION MECHANISM OF PROFESSIONAL ACTIVITY

In the article the problems of motivation of anticorruption behaviour of public office-workers as a condition of the due course of law in the system of public administration, as well as anticorruption standard of professional activity are investigated. The role of human factor through the prism of law and social content of corruption is revealed. Some measures on improvement of anticorruption mechanism of professional activity of state and municipal office-workers and executive officers are suggested.

Key words: public office-workers, anticorruption mechanism, professional activity.

* *Varfolomeeva Natalia Petrovna* (vnp_77@mail.ru), the Dept. of State and Administrative Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.