

бы решение вопросов местного значения и предоставление муниципальных услуг было наиболее эффективным.

1. Европейская Хартия местного самоуправления.
2. Конституция РФ.
3. ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления»
4. Глазунова Н.И. «Система государственного и муниципального управления» – М.: Проспект, 2009.
5. Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России//Муниципальная власть. – 2010. – № 3.

Т.Г. Плетнёва

Кафедра государственного управления ТвГУ

И.В. Чалов

Центр специальной подготовки ТвГУ

ФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

The authors consider shaping characteristics of modern administrative ethic and ethical system in Russia in tote, attending the problems associated with alteration in Russian society.

Значение этической составляющей в функционировании механизмов государственной власти во все времена занимало исследователей. Уже в «Политике» Аристотеля [1] мы находим актуальные и по сей день тезисы о значении нравственности в управлении государством. Сегодня вопрос этот не только не утратил значимость, но, и предстал перед нами в новом ракурсе. Фрэнсис Фукуяма, например, говорит о нравственности как о социальном капитале, определяющем степень жизнеспособности общества [2]. На текущем этапе развития изучения механизмов власти совершенно отчетливо обозначилась вся ограниченность механистического подхода к бюрократии, исследователи пришли к осознанию того, что так называемый «человеческий фактор» в системе управления является ключевым.

Управленческая деятельность государственных служащих, реализующих функции и полномочия государственных органов, достаточно четко регламентируется формальным образом посредством нормативно-правовых актов. Однако правовые нормы регулируют лишь важнейшие процедуры и операции этой деятельности. Многочисленные коллизии, возникающие в процессе взаимодействия госслужащего с гражданами, государством, общественными институтами, коллегами, остаются за рамками нормативного регулирования. Более того, чем выше статус служащего, тем менее стандартизированной представляется его деятельность, на высших уровнях управления неповторяющиеся задачи требуют оригинальных решений. Со-

временное информационное общество, с его постоянно модифицирующимися вызовами, еще более усложняет регламентацию деятельности чиновника. В таких условиях нравственные качества чиновника становятся одним из важнейших факторов его деятельности.

Прежде всего, необходимо определить ключевые понятия, с которыми нам придется столкнуться и прояснить некоторые терминологические тонкости. Пожалуй, наиболее часто встречающимися терминами являются «мораль», «нравственность» и «этика». Первые два термина в современной литературе чаще всего выступают как синонимы. Следует изначально оговориться, что в случае административной этики мы имеем дело исключительно с нравственностью, как системой общественных норм принимаемой человеком безоговорочно. Определение толкового словаря [3], согласно которому «мораль – это правила нравственности, а также сама нравственность», не находит философского обоснования. Мораль как субъективный аспект поступков индивида остается вне рамок какого-либо внешнего, в том числе нормативно-правового, регулирования.

Согласно В.В. Черепанову, мораль представляет собой «форму общественного сознания и вид общественных отношений» [4: 508]. Очевидно, в данном случае, как раз, речь идет о нравственности (тем более что автор сам заявляет о тождественности нравственности и морали), и такое положение можно принять как исходный пункт в ее определении. В.К. Белолипецкий, опять же говоря о нравственности как о морали, определяет ее как «систему стихийно сложившихся в течение истории взглядов, норм, правил и требований, предъявляемых человеку обществом, - требований, выполняемых им добровольно и одобряемых общественным мнением и социальным окружением» [5: 78]. Положение о «стихийности» формирования нравственности более чем спорно. Этика формируется исторически, каждое, даже самое незначительное изменение оказывается детерминировано самым широким комплексом факторов, начиная с религиозно-философских и заканчивая социально-экономическими. Всякое изучение генезиса этических систем неизбежно приобретает телеологический характер. Подробное изучение этой обусловленности выходит за рамки данной статьи, однако, даже поверхностный взгляд не позволяет говорить о «стихийности» генезиса нравственности. В остальном, данное определение представляется вполне корректным.

Итак, нравственность – это исторически сложившаяся форма общественного сознания, характеризующаяся системой норм, принципов и правил, добровольно разделяемых членами сообщества. При этом принципиально нужно подчеркнуть неформальный, вернее даже до-формальный характер нравственности. Право должно согласоваться с нравственностью, фиксировать ее. В то же время, нормативно-правовое регулирование по определению более инертно нежели нравственность, которая, как уже отмечалось выше, является живой и динамичной формой общественного сознания. Следовательно, не следует требовать от права более, чем фиксирования рамок нравственного, определения его контуров. Так же излишним представляется требование фиксации в нормативно-правовом акте его

этичности. В то же время, то, как эти рамки сформулированы и вербализованы, определяет, насколько эффективным будет закон.

Особенности административной этики определяются спецификой положения государственного служащего. Обозначим эту специфику тезисно.

Во-первых, государственный служащий причастен к подготовке, принятию и (или) проведению в жизнь государственных решений разного, подчас очень большого, масштаба. Во-вторых, у него есть права и возможности в определенных пределах выступать от имени государственного органа и тем самым от имени государства. В-третьих, в деятельности чиновника формально-процедурная регламентация его служебных действий сочетается с довольно широкой возможностью принятия волевых субъективных решений. И, наконец, государственная служба формирует особую, весьма замкнутую профессиональную группу.

Все это предполагает более значительную, чем у подавляющего большинства сограждан, возможность оказывать влияние на состояние и развитие дел в обществе, и соответственно большую ответственность за них. Все это обуславливает особое значение таких нравственных черт, связанных с чувством повышенной личной ответственности. С другой стороны, государственная служба, как и всякая деятельность, связанная с институтами власти, сопряжена с нравственными издержками. Кроме того, само бюрократическое мышление зачастую вступает в конфликт с общечеловеческой нравственностью.

«Соблюдая свой профессиональный долг, индивид тем самым воплощает в своей деятельности общечеловеческие требования нравственности... профессионал становится личностью только в том случае, если он свою деятельность наполняет реальным этическим содержанием» [5: 159]. Действительно, профессионализм вообще и в сфере управления тем более неотделимо связан в общественном сознании с нравственным императивом.

Однако все что было сказано выше относится в равной степени к любой системе государственного управления в любой стране. При этом не следует забывать, что профессиональная этика выступает как приводной механизм, связывающий общество и систему управления. Нравственный характер как целей, так и средств государственного управления на всех уровнях позволяет говорить о легитимности власти. Таким образом, определив общие характеристики административной этики, мы должны рассмотреть специфику нравственности в современной России и ответить на ключевой вопрос о характере их взаимного влияния.

Прежде чем перейти к описанию сформировавшейся в России этической системы, надо обратить внимание на неоднородность самой сферы нравственности. Достойной подробного рассмотрения представляется концепция, выделяющая три принципиально различных уровня этики [6]:

- 1) концептуальный уровень этики;
- 2) уровень должной этики;
- 3) сущая, непосредственно действующая в обществе этическая модель.

Под концептуальным уровнем мы понимаем сферу глубокого теоретико-философского, зачастую теологического, рассмотрения этических норм.

Концептуальная этика выступает как проявление идеальной сферы, онтологическая характеристика человеческого общества. Соответственно, концептуальная этика является идеальным эталоном столь же гармоничным, сколь и малоприменимым на практике. Этический концепт находит свое воплощение во втором уровне – должной этике. Под должной этикой понимается совокупность нравственных требований, публично предъявляемых представителями господствующей социальной системы к обществу и его слоям. Его легитимизация осуществляется посредством нормативных документов и политических деклараций. Так на базе концептуального уровня формируются правила и нормы поведения, предназначенные для применения на практике. Однако под воздействием внешних факторов и условий среды должная этика видоизменяется. Степень этого видоизменения и его направление могут быть различными, тем не менее, сущая, непосредственно функционирующая система нравственных норм, всегда отличается от должной этики.

К концептуальному уровню этики могут быть отнесены протестантская, православная и коммунистическая модели. Все три концепта в большей или меньшей степени влияли и влияют на формирование этики в условиях современной России. Практически уникальной, сформировавшейся на территории России концептуальной моделью является православная этика. Ее можно охарактеризовать через понятия общинности, духовности и ценности достатка. Протестантская этика, в отличие от Православной, опирающейся на соборность, зиждется на принципе непосредственного взаимодействия человека с Богом. Отсюда такие характерные черты как приоритет свободы и развития личности, индивидуализм и ориентация на успех. В отличие от двух предыдущих, коммунистическая мораль не несла никакой религиозной составляющей. Вообще говоря, всяческая этическая концепция подразумевает объективность нравственных норм, то есть априори идеалистична. В этом смысле, материалистическая коммунистическая этика была изначально ущербна. Появление этой концепции можно объяснить лишь жизненной необходимостью единой, формирующей общественные отношения нравственной системы. Основными чертами коммунистической морали явились коллективизм, идеологическая направленность и ориентация на будущее.

После революции 1917 года практически безраздельное, легитимизированное господство православной этики уступило место тотально и тоталитарно насаждаемой этической доктрине коммунизма. С наступлением перестройки, основы коммунистической этики стали практически стихийно подменяться западными ценностями, не имеющими никакой традиции в нашей стране. Произошел так называемый импорт ценностей, подкрепленный массивным экономическим и культурным влиянием стран протестантской этики. Таким образом, сегодня целых три этических доктрины влияют на формирование национальной этики. Парадокс заключается в их противоречивости и, в некотором смысле, взаимоисключающем характере.

Другой специфической чертой современной российской действительности является практически полное отсутствие уровня должной этики. Во-

просы нравственности старательно обходятся в нормативных актах, политических декларациях. Эту особенность приходится признать следствием фактической нелегитимности всех имеющих место в нашей стране этических концепций.

Таким образом, в сфере сущей этики складывается удивительная ситуация, при которой, с одной стороны, в сознании каждого отдельного члена общества формируется уникальная смесь из зачастую противоречивых нравственных норм и правил, с другой стороны, различные страты российского общества пребывают в различных этических системах. В сочетании с колоссальной имущественной дифференциацией такая ситуация делает фактически невозможным эффективное государственное управление. Практическое отсутствие должной этики приводит к тому, что определённому безнравственным может быть признано только крайнее, радикальное отступление от норм. Формулируя особенности современной сущей этической системы, приходится говорить о господстве нравственного плюрализма и экстремальном локусе нравственного контроля.

Все формы этического руководства в сфере государственной службы сводятся к трем основным моделям.

1. Модель кодификации нравственных норм и правил. На сегодняшний день этические кодексы служат основой административной этики во многих развитых странах. Степень конкретизации нравственных норм в них весьма различна. Основой для всех кодексов является формулирование набора позитивных нравственных ценностей и общих стандартов поведения.

2. Модель нравственного лидерства основывается на признании политического лидера в качестве источника нравственных императивов. При этой модели поведение лидера становится примером для подчиненных.

3. Модель, ориентированная на личность служащего. Особенностью этой стратегии является признание за каждым сотрудником права морального выбора. Характерной формой при такой стратегии становятся комиссии по этике, призванные оценить степень моральности поведения чиновников.

Эти модели в чистовом виде не встречаются. Как правило, административная этика в зависимости от традиции и других факторов сочетает в разном отношении все эти модели.

В условиях России особенно важной представляется кодификация нравственных принципов. Легитимизация этого кодекса может быть осуществлена только посредством его реализации в государственном управлении.

1. Аристотель. Политика. Афинская полития. – М.: Изд-во Мысль, 1997.
2. Фрэнсис Фукуяма. Великий разрыв. – М.: Изд-во АСТ, 2008.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Изд-во АЗЪ, 1992.
4. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М., 2009.
5. Белолипецкий В.К., Павлова Л.Г. Этика и культура управления. – М., 2004.
6. Гражданская служба: нравственная основа, профессиональная этика/Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова – М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006.