

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ**  
**ФГБОУ ВПО «МАЙКОПСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ**  
**ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

# **Этика и культура управления**

*Курс лекций*

*для специалистов и бакалавров направления подготовки*

*Государственное и муниципальное управление*

**Майкоп 2014**

УДК 342  
ББК 65.290  
Э 90

*Составитель:*

*доцент каф. конституционного строительства  
и государственного и муниципального управления  
Киржинова Светлана Аслановна*

Предлагаемый курс лекций подготовлен с учетом новейшего законодательства о государственной службе. В пособии представлен материал, освещающий предмет этики, происхождение и функции морали, основные школы и направления в этике, основные понятия и категории административной этики, основы управленческих взаимодействий.

Курс лекций содержит современный материал регламентирования стандартов взаимодействий на государственной службе, этикета управленческих коммуникаций, определяет пути оптимального соотношения правовой и этической регламентации служебного поведения государственных служащих.

Курс лекций предназначен для студентов высших профессиональных учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Материалы учебного пособия представляют интерес для преподавателей и научных сотрудников, а также для государственных служащих. Курс лекций рекомендуется также широкому кругу читателей.

ISBN 978-5-9631-0284-8

© Майкоп, МГТУ, 2014

## ВВЕДЕНИЕ

Научно-практический интерес к проблемам профессиональной морали государственных служащих является своеобразным откликом на те изменения политического, экономического и социального характера, которые произошли в последние десятилетия в российском обществе. Кардинальная ломка социально-политической системы, утрата старых идеалов, административная реформа с привнесенными ее изменениями в сферу государственного управления и новые ориентиры современной морали предельно актуализируют необходимость научного осмысления и самих понятий административная этика, административная мораль и тех нравственных требований, которые предъявляются к современному государственному служащему.

Современное государственное управление пронизано социальными взаимодействиями. Государственные органы, осуществляя управление страной, оказываются во взаимодействии с гражданами, различными организациями и учреждениями, бизнес-структурами, на поведение которых направлены соответствующие управленческие воздействия.

Социальные взаимодействия связывает должностных лиц, государственных служащих, осуществляющих функции управления. Управленческие взаимодействия возникают на разных ступенях иерархической структуры государственных органов по вертикали и горизонтали. Управленческие взаимодействия складывается на основе обмена информацией разного характера – служебного и личного. Выстраивается целая система взаимодействий формальных, служебных, в рамках которых государственные служащие взаимодействуют, выполняя должностные обязанности, и неформальных, проявляющихся в личных контактах, в дружеских или напряженных или даже конфликтных отношениях. При этом каждый из субъектов взаимодействия обладает определенным стилем и манерой поведения, ценностно-смысловой мотивацией деятельности и поведения, уровнем управленческой культуры.

На государственной службе объём управленческих взаимодействий всё время возрастает, усложняются формы и способы управленческих коммуникаций. Представительские функции, переговоры, встречи, публичные мероприятия, формальное и неформальное общение и другие формы взаимодействия повышают уровень требований, предъявляемых к профессиональным качествам государственных служащих. Такие качества как коммуникабельность, умение слушать, умение принимать чужую точку зрения, умение проводить совещания и переговоры становятся важнейшими квалификационными требованиями замещения должностей государственной службы. Вступая в управленческие взаимодействия, государственные служащие демонстрируют и свои личностные качества, и уровень управленческой культуры и профессиональные навыки, а также степень готовности к взаимодействию с другими людьми.

Содержание настоящего учебного пособия включает широкий комплекс тем, освещающих предмет этики, происхождение и функции морали, основные школы и направления в этике, основные понятия и категории административной этики, этикет на государственной службе, основы управленческих взаимодействий. Каждая тема, включенная в учебное пособие, начинается с рассмотрения основных понятий и категорий по изучаемой проблематике, изложение материала выстраивается таким образом, чтобы сконцентрировать внимание на основных проблемах. Учебное пособие нацелено на формирование представления о принципах административной этики, формах и требованиях к управленческим взаимодействиям на государственной службе.

## Глава 1. Этика как наука о морали и нравственности

### 1.1. Возникновение этики и ее предмет

*Происхождение и содержание термина «этика», предмет этики.* Понятие «этика» было образовано Аристотелем от слова «этос», которое имело несколько значений. Под этосом первоначально понималось привычное место обитания, дом, жилище, звериное логово. Позже оно стало обозначать устойчивую природу какого-либо явления, обычай, просто привычку, нрав, характер, темперамент.[2]

С течением времени значение слова «этос» меняется. В наше время существуют, по крайней мере, два основных значения слова «этос». Первое связано с культурной антропологией и этнографией, в рамках которых «этос» означает нравы, привычки, обычаи, присущие определенному этносу, как особому, исторически возникшему виду социальной группировки людей, представленному племенем, народностью, нацией или другими образованиями.[3] Второе значение слова «этос» сложилось в традиционной этике и связано с характеристикой конкретного человека, его характера, судьбы, нравственного опыта и нравственных проблем.

Этика – это важнейшая часть философии, предметом изучения которой является мораль. Этика как наука о морали, базируясь на научной, философской основе, занимается изучением социальной сущности и роли моральных норм, причин трансформации нравственного сознания. Этика не просто изучает свой предмет – мораль, она призвана обосновывать морально должное и морально необходимое принципы, ценности и нормы. Существует и иная точка зрения на этику как науку и на ее предмет, этику относят к разряду метанаучных дисциплин.[4]

Этика в теоретической форме решает практические нравственные проблемы, возникающие в жизни человека, что такое добро и зло, счастье и любовь, как должен поступать человек в той или иной ситуации. Этика призвана формулировать нравственные нормы, принципы, ценности, главная задача этики заключается в выведении должного, в разрешении проблем цели и смысла жизни, о человеческом назначении, проблем нравственного существования личности.

Первоначально понятия: этика, мораль и нравственность были тождественны, то есть обозначали сферу нравов, обычаев, общепризнанных правил поведения. Термин «мораль» (*moralitas*) появляется в IV веке н. э. в латинском языке как аналог греческого термина «этика». Древнеримский политик и философ Марк Туллий Цицерон вводит термин «*moralis*» (моральный) для перевода аристотелевского понятия этического с греческого на латинский язык.

В процессе развития этического знания, по мере выявления своеобразия этики как области знания под этикой начинает подразумеваться соответствующая ветвь знания, наука, а под моралью и нравственностью – ее предмет.

Далеко не все однозначно в научной литературе и с использованием понятий «мораль» и «нравственность». Одни этиковеды используют понятия мораль и нравственность как синонимы, другие разделяют их значение. Нравственность (от слова нравы) раскрывает общепринятые требования к поведению человека как члена социума. В основу нравственных норм положены общечеловеческие ценности и традиции. Формат нравственного человека – это поведение, согласующееся с общепринятыми образцами поведения, выступающими показателями добродетели и нравственности того или иного индивида.

Мораль предстает в двух аспектах, как характеристика личности, совокупность моральных качеств и добродетелей, и как характеристика отношений между людьми, совокупность моральных норм.[5]

Мораль является таким свойством социума, которое присутствует во всех сферах общественной деятельности, во всех видах общественных отношений. И все-таки мораль

– это не просто то, что есть, скорее, мораль – это то, что должно быть. К тому же мораль не всегда связана с материальными отношениями, являясь своеобразной формой общественного сознания, мораль может иметь ярко выраженный идеологический характер. Мораль считается сложным понятием, в отношении которого научный мир на протяжении всего развития этического знания ведет дискуссии и пытается определить научную принадлежность и предмет морали, задачи морали и моральные императивы. Моральные императивы, ценности и нормы не представляют собой научного знания. Сравнение моральных взглядов происходит не с точки зрения их научной истинности, а с точки зрения их значимости и ценности. А значимость и ценность того или иного морального императива проявляется на основе постижения целей и смысла, направленности развития общества и личности, взаимоотношений между личным и общественным.

Выделяют **основные социальные функции морали**: регулятивную, ценностно-ориентирующую, воспитательную, познавательную.[6]

Регулятивная функция. Через функцию регуляции выражается императивный характер морали. Предписания, нормы, оценки, мотивы и стимулы превращают мораль в вид социального управления.

Воспитательная функция обеспечивает передачу нравственного опыта от поколения к поколению, формирует определенный тип личности. Воспитательная функция морали реализуется через целостную систему воспитания, учитывающую чувственный и теоретический уровни морального сознания и соответствующие им средства воспитания.

Ценностно-ориентирующая функция заключается в выработке норм, принципов, правил поведения, обеспечивающих становление личности с твердыми нравственными установками и убеждениями.

Познавательная функция позволяет человеку приобретать знания в вопросах морали и нравственного опыта, расширять и укреплять свои связи в обществе, совершенствовать себя как личность.

Долгое время в научной литературе велась дискуссия о необходимости выведения из лона этической философии самостоятельного научного направления – моралеведения и придания ему иного содержательного смысла, проблематики и соответствующего понятийно-терминологического аппарата. Однако данные попытки остались на уровне академических дискуссий, а в общекультурной лексике понятия «этика», «мораль» и «нравственность» зачастую употребляются как синонимы.

Испытывая влияние практических запросов времени и логики развития самой этической теории, предмет этики никогда не оставался неизменным. В античную эпоху[7] этика изучает поведение человека и его качества, характеризующие отношение человека к миру, к окружающим. Предэтика – это преимущественно учение о добродетелях.

В средние века акценты меняются, направление этического знания с субъективно-личностных проявлений нравственности смещается на изучение внешних объективированных форм и проявлений нравственности. Средневековая этика – это, прежде всего, религиозная этика. Центральные проблемы христианской этики вращаются вокруг понятий добро и зло, связаны с построением иерархии ценностей.

Этика Нового времени нацелена на изучение общеобязательных норм морального поведения, а также на изучение форм сочетания индивидуальных личностных качеств индивида с общепринятыми нормами и правилами поведения.

В XIX века этика фокусируется на изучении психологических мотивах человеческого поведения. Предмет этики с общеобязательных моральных норм поведения человека меняется на внутренние, преимущественно латентные характеристики и качества личности.

В начале XX века возникает метаэтика,[8] предметом которой является логический анализ языка морали. Метаэтика не учит людей, как надо жить, она полностью

отказывается от нормативных притязаний. Специфика метаэтики заключается в описании особенностей «морального языка» как специфического феномена. Метаэтика подвергла критике традиционную этику за попытку эмпирических определений таких понятий как добро, истина, идеал и т. д.

В начале XX века предмет этики смещается и акцентируется на рассмотрении роли моральных факторов в реальных социальных процессах. Наиболее ярким представителем этого направления является немецкий социолог М.Вебер. М. Вебер и его «Протестантская этика и дух капитализма» (1904 г.) предложили новую методологическую парадигму, заключающуюся в рассмотрении этических компонентов социальных систем, роли этики в культуре, ее значения для экономического развития.

Начало XX века знаменуется появлением такого направления как экзистенциализм.[9] Особенностью экзистенциализма было обращение к внутреннему миру человека, возвращение к «вечным» проблемам человеческого существования. Экзистенциализм наполнил предмет этики психологическим содержанием и личностным смыслом.

В конце XX века начинается новый период в развитии этики. Активно развивается прикладная этика, отражающая запросы развития цивилизации. Прикладная этика отвечает практическим потребностям развития современного общества и имеет большое практическое поле применения. К прикладной этике относятся все виды профессиональной этики – этика бизнеса, этика ученого, этика делового общения, административная этика. Современными направлениями прикладной этики а также являются генная инженерия, суррогатное материнство, экологическая этика, политическая этика.

Предмет этики менялся, менялись подходы и акценты этического знания, но, в общем и целом в основе проводимых исследований всегда оставалась мораль.

Возникновение этики связывают с Аристотелем, предложившим миру уникальные произведения «Никомахова этика», «Эвдемова этика», «Большая этика». Однако становление этики начинается не с Аристотеля. В своем становлении этика прошла три этапа: предэтика, античное просвещение и классика.

**Предэтика** – это начальный период возникновения этики, связанный с распадом родоплеменного строя и осмыслением человеком себя как личности. В этот период этика была слита с онтологией и гносеологией.[10] В основе первых этических взглядов лежала развитая система мифологии и господствующие религиозные течения, позиционирующие человека в окружающем его мире. Гомер, Гесиод, Анаксимандр, Гераклит и Пифагор ставили вопросы о смысле жизни и судьбе человека. Для этого периода характерно воспеание в чувственно-образной форме героической морали как поведения выдающейся, сильной, смелой и мужественной личности.

Семь греческих мудрецов формулируют человеческие добродетели. Гесиод в поэме в поэме «Труды и дни» (VI в. до н. э.) определяет труд как высшую нравственную ценность. Всё справедливо, что нажито праведным трудом, и всё несправедливо, что является плодом чужого труда.

Гераклит (ок.544-ок. 483 до н. э.)[11] древнегреческий философ формулирует основное противоречие морали. Сочинение Гераклита «О природе» дошло до современности лишь в отрывках, славилось в древности глубокомыслием и загадочностью изложения. Нормы рождаются в общественном сознании, носят предельно общий абстрактный характер, но воплощаются они в жизнь только через индивидуальное поведение.

Пифагор Самосский (570–490 г.г. до н. э.) древнегреческий философ и математик, создатель религиозно-философской школы пифагорейцев, верил в мистику чисел и переселение душ.

Этика составляла одну из важнейших частей античной философии. Философию определяли как рациональное мышление и знание о мире и человеке, этику – как

рациональное мышление и знание о ценностях человеческой жизни. Такие нравственные ценности как счастье, любовь, сострадание, смысл жизни, нравственный долг, достоинство, честь и являлись основными категориями античной этики.

Демокрит (ок 460–370 до н. э.) – древнегреческий философ, один из основателей атомистики, ставил перед собой цель определить нравственность, исходя из природы человека. Главной заслугой Демокрита является попытка сформулировать критерий, по которому можно разделить добро и зло. Движущей силой человеческого поведения Демокрит считал удовольствие и неудовольствие. Под удовольствием Демокрит понимал спокойное состояние души после совершенного поступка. Если за удовольствием спустя некоторое время воследует неудовольствие, то, следовательно, и первое деяние не было добром. Удовольствие является признаком полезности, а неудовольствие – признаком вредности. Целью жизни Демокрит считает хорошее расположение духа, которого человек может добиться, но лишь тогда, когда он найдет удовольствия, не зависящие от преходящих вещей. Ошибки в поиске удовольствия человек совершает по причине незнания лучшего. Люди должны добиваться и находить необходимые для них знания.[12]

**Этическое просвещение** связано со школой «Софистов[13]» («София» – мудрость), жизнью и деятельностью древнегреческого философа, жившего и учившегося в Афинах, Сократа (469–399).

И софисты, и Сократ, расходились во взглядах на проблемы нравственности, но именно они положили начало собственно этическому мышлению. Софисты, считавшие, что главная задача этики заключается в нравственном воспитании, анализируя общественные законы, обычаи, традиции, нравы, верования разных народов, пришли к выводу о возможности выявления лучших традиций, нравов и обычаев и использовании их в качестве образца в нравственном воспитании человека. Софисты, выступившие как профессиональные учителя мудрости и красноречия, оставили в наследство идею о трехступенчатой системе воспитания – семья, школа и право в сочетании с нравственным и художественным воспитанием посредством духовных ценностей государства, необходимых и должных норм поведения.

Сократ искал абсолютное знания, пытался дать определение самым общим понятиям в жизни человека (красота, любовь, истина).

Этика Сократа сводится к трем основным тезисам:

- > благо тождественно удовольствиям, счастью;
- > добродетель тождественна знанию;
- > человек знает только то, что ничего не знает.[14]

Для Сократа высший критерий – разум, который должен стать способом универсализации различных нравов, традиций, образов жизни. Сократ, объясняя поведение людей, использует категории «рациональные» и «нерациональные» нравы. В основе деятельности лежит не столько физическая способность человека к действию, сколько его способность мыслить, что, по мнению Сократа, способствует избавлению от нерациональных нравов и установление нравов рациональных. Между мудростью и благоразумием Сократ не видит разницы, он признает человека и умным и благоразумным. Человек, осознавая, в чем заключается хорошее, доброе и прекрасное, руководствуется этим понимаем. В тоже время, разум дает возможность человеку отличать безнравственные вещи, что заставляет его их избегать. Безнравственность и плохие поступки человека Сократ объясняет заблуждениями и ошибками.

Знаменитый тезис Сократа «Я знаю, что ничего не знаю» нацеливает человека на поиск нравственной истины. Сократ критически относился к людям, объявляющим себя мудрыми или всезнающими. С точки зрения Сократа именно такие утверждения являются показателем того, что такие люди на самом деле ничего не знают, и чем громче звучат утверждения о знании, тем отдаленнее нравственная истина «человеческая мудрость стоит немного или даже вовсе ничего...мудрым-то оказывается бог».[15] Цель Сократа, которой

была подчинена вся его жизнь и деятельность, заключалась в обосновании необходимости поиска человеком нравственной истины.

Одним из ярких представителей поздней античной этики был древнегреческий философ Эпикур (341–270 до н. э.) – певец удовольствия, создатель концепции гедонизма. Человеку свойственно стремиться к наслаждению и удовольствиям. Однако каждое удовольствие имеет свою цену, отсюда главная задача этики заключается в том, чтобы научить человека разумному подбору желаний и наслаждений. Основной тезис Эпикура – «Предел величины насыщения есть устранение всякой боли». Человек должен уметь удовлетворять естественные и необходимые желания и избегать противоречивых и бессмысленных. Человека заключается в стремлении прекратить страдания. Эпикур выделял три группы потребностей:

- > естественные и необходимые (сон, еда и т. д.);
- > естественные, но не необходимые (вкусно есть, сладко спать, красиво одеваться);
- > неестественные и не необходимые (жажда богатства, честолюбивые замыслы, стремление к почести).[16]

Достаточной Эпикур считал первую группу потребностей, которая делает человека абсолютно счастливым. Стремясь к удовлетворению потребностей двух других групп, человек теряет контроль и сталкивается с обстоятельствами, с которыми он не справляется. Стремление к таким удовольствиям сопряжено с душевными и телесными страданиями, конфликтами и внутренним дискомфортом. Стремление к таким удовольствиям разрушают человека, лишают его душевного спокойствия и безмятежной жизни. Умеренные удовольствия, удовлетворяющие основные потребности человека в естественных и необходимых потребностях, ведут к душевному спокойствию и комфорту, что составляет истинную ценность удовольствия как такового.

**Высокая классика** является заключительным этапом «возникновения» этики. Наиболее яркими представителями данного периода были Платон (428/427-347 до н. э.) и Аристотель. Аристотель называемый также Стагирит по месту рождения (384, Стагир – 322 до н. э., полуостров Халкидика в Македонии) – древнегреческий философ и учёный. Ученик Платона, с 343 до н. э. воспитатель Александра Македонского, основал в 335 до н. э. лицей.

Платона и Аристотеля отличает от предшественников сама постановка этических проблем. Платон видел главную задачу этики в создании идеального государства, Аристотель рассматривал этику как политическую науку и как науку и добродетели.

В добродетели души Аристотель видел необходимое условие человеческого счастья. «Желая определить, что такое добродетель, мы должны теперь узнать, что именно находится в душе. А находится в ней движение чувств, предрасположенности и состояния. Поэтому добродетель явно должна оказаться чем-то из этих трех. Движение чувств – это гнев, страх, ненависть, вожделение, зависть, жалость и все подобное, чему обычно сопутствует огорчение и удовольствие...Чувства двигаются от хорошего к плохому...Добродетель – середина этих движений чувств...Добродетель есть некая середина между противоположными страстями»[17]

Правильное государственно устройство, согласно Аристотелю, является благом для каждого отдельно взятого индивида, его действительное счастье, а благо государства важнее блага отдельного человека. «Желанно разумеемся, и блага одного государства, но прекрасней и божественней благо народа и государства».[18]

Аристотель рассматривает проблемы этики как проблемы, непосредственно связанные с определением гражданина государства. Аристотель характеризует взаимосвязь этики и политики, каждый гражданин должен соблюдать определенные добродетели в отношении государства, без которых он не может быть гражданином, осуществлять свои политические права и быть полезным обществу.

Центральное место в своих произведениях Аристотель отводит размышлениям о справедливости. Аристотель выделяет справедливость распределительную, связанную с



распределением благ между гражданами пропорционально по заслугам и справедливость уравнивающую, отражающую характер взаимодействий участников обмена (хозяйственного или финансового). Для Аристотеля справедливость заключается в равенстве, но это равенство складывается не для всех, а только для равных. Неравенство также является справедливостью, по мнению Аристотеля, но не для всех, а для не равных.

Платон в своих произведениях предстает мастером жанра сократического диалога, получившего распространение в школах, основанных учениками Сократа. В юности основным увлечением Платона были занятия литературой. Платон мечтал о политической карьере до того момента, пока не оказывается в числе слушателей Сократа. Сократ произвел огромное впечатление на Платона, повлияв на его дальнейшую судьбу. Платон отказался от политической деятельности и направил все свои устремления на занятия философией. Большая часть произведений Платона представлены в виде диалогов Сократа и его собеседников, реальных исторических лиц.

Понятие справедливости занимает центральное место в этике Платона, которая рассматривается им не только по отношению к отдельному человеку, а к обществу в целом. Мужество, умеренность или благоразумие, мудрость составляют, по мнению Платона, нравственные добродетели, а нравственная жизнь заключается в стремлении к высшей идее добра. По настоящему счастлив только справедливый человек «Счастье человека зависит от того, как он воспитан и образован и насколько справедлив...».[19]

В платоновском идеальном обществе подобно кормчему, который постоянно блюдет пользу судна и моряков, подчиняется «не писанным установлениям, но искусству, которое для него закон» и таким образом сохраняет жизнь товарищам по плаванию, умелые правители соблюдают правильный государственный строй, «потому что сила искусства ставится выше законов». «И пока руководствующие разумом правители во всех делах соблюдают одно великое правило, они не допускают погрешностей: правило же состоит в том, чтобы, умно и искусно, уделяя всем в государстве самую справедливую долю, уметь оберечь всех граждан и по возможности сделать их из худших лучшими».[20]

Аристотель, используя большое количество исторических фактов, отмечал недостатки утопии Платона. Аристотель указывает на несостоятельность взглядов Платона на государственное устройство. Счастье отдельно взятого человека, как считал Аристотель, не возможно без счастья окружающих его людей. А идеальное общество Платона – иллюзия, отвлекающая человека от нравственного совершенствования.

## **1.2. Основные этические теории и их значение в жизни человека и общества.**

Основания для систематизации этических учений могут быть самыми разнообразными и зависят они от используемой методологии, целей исследования предмета – морали и воздействия на него. Каждое этическое учение предлагает новое измерение морали, где мораль открывает новые грани, высвечивается новыми чертами и свойствами.

Наиболее распространенное деление этических учений на традиционную и современную этику, основывается на различиях в проблематике и методологии. Для традиционной этики присущ нормативный характер и рациональное обоснование нравственных ценностей. Изучая окружающую действительность, философы задавали вопросы: А какой должна быть социальная действительность, каким должно быть идеальное общество? Каким должен быть человек? В чем его предназначение? Что такое добро и зло, где проходит граница между добром и злом? Что такое счастье? Ответы на эти вопросы философы находили в обосновании необходимости соблюдения людьми определенных нравственных требований. Размышления философов о нравственных ценностях сопровождался попытками реализации этих ценностей на практике, и в превращении их в нравственные нормы. Представители традиционной этики представили

миру рациональное обоснование нравственных ценностей и предложили человеку систему нравственных координат.

Идея должного идеала и его поиск лежат в основе традиционной этики. Поиск нравственного идеала сопровождается поиском путей воплощения его в реальную жизнь. В традиционной этике моральные ценности выступают в качестве императивов нравственных требований, а также в качестве идеалов и норм, должных и необходимых для соблюдения.

Этические учения также могут быть систематизированы по ценностно-императивному содержанию, по качественной определенности предлагаемых нормативных программ. Данный критерий позволяет выделить этику счастья (эвдемонизм), этику любви, этику удовольствия (гедонизм), этику пользы, этику ненасилия и другие.

Несомненно, что на развитие этики оказывало и оказывает влияние развитие научного знания как такового, процессы и явления общественной жизнедеятельности. Развитие этики, так или иначе, влияло на понимание ее предмета и задач, на ее взаимоотношения с другими областями человеческого знания. Чтобы выяснить главные тенденции этих изменений, не обязательно в подробностях и деталях излагать историю развития этического знания. Для этого достаточно остановиться на взглядах наиболее известных представителей данной науки.

**Религиозная этика.** Средневековая эпоха характеризуется наполнением морали божественным происхождением и содержанием, общество и человек рассматриваются этикой не как цель, а лишь как средство осуществления религиозных предписаний. В средние века происходит столкновение античной философии и христианской религии. Огромный авторитет принадлежит церкви, как институту, отслеживающему соблюдение религиозных норм. Высшим благом и источником всех других благ, высшей ценностью является Бог, который является создателем и нравственным учителем человечества. Главная задача этики заключается в том, чтобы научить человека быть послушным и покорным Богу, смиренно воспринимать его повеления. Основу средневековой христианской этики составляют любовь к Богу и любовь к ближнему. Этические взгляды средневековых философов, таких как Фома Аквинский (1225–1274), Августин (354–430) и других, сложились в рамках христианской этики, что наложило соответствующий отпечаток на их воззрения. Без веры нет знания, без веры нет истины, без веры нет человека – таким был главный принцип христианских философов. Религиозное обрамление приобретают все нравственные проблемы. Соотношение добра и зла выступает как борьбы Бога и дьявола, а моральное совершенствование человека пропускается через призму религиозных предписаний, социальный идеал связывается с приходом царства Божия.

**Философы-моралисты.** В идейном столкновении с христианской этикой зародились этические теории эпохи Возрождения, создавшие предпосылки для развития этической мысли в ряде европейских стран «Гуманисты освободили мораль из рабства теологии».[21] Появляется огромное количество произведений, пронизанных гуманизмом, идеями духовного раскрепощения человека. Ф. Петрарка, Дж. Манетти, П. Браччолини и другие проложили дорогу от средневековой морали к морали Нового времени.

Эпоха Нового времени связана с активным поиском философами путей легитимации «новой морали». Представители этико-философской мысли Новой эпохи Р. Декарт (1596–1650), Т. Гоббс (1588–1679), Б. Спиноза (1632–1677), Д. Юм (1711–1776), И. Кант (1724–1804) и другие возвращают этике идею человеческой рациональности как основе нравственности.

И. Кант – яркий представитель немецкой философской мысли. Родился, учился и работал в Кенигсберге, был почетным членом Петербургской академии наук. Воззрения Канта на проблемы этики, морали, нравственного долга и добродетели представлены им в

работах «Критика чистого разума», «Критика практического разума», «Критика способности суждения», «Метафизика нравов» и в целом ряде других произведений.

Кант в противовес дедуктивно-формальным методам мышления обосновывает этику из априорных форм сознания. По мнению Канта, всякое познание начинается с опыта; иначе, чем же пробуждалась бы деятельность познавательная способность, если не предметами, которые действуют на чувства и отчасти сами производят представления, пробуждают рассудок сравнивать их, связывать или разделять. Таким образом, утверждал И. Кант, перерабатывается грубый материал чувственных впечатлений в познании предметов, что и является опытом. Следовательно, приходит к выводу Кант, никакое познание не предшествует во времени опыту, оно всегда начинается с опыта.[22]

И. Кант в своих размышлениях о нравственных добродетелях ставит под сомнение библейское утверждение о их божественном даровании. В своих произведениях он пытается доказать самостоятельность морали, настаивая на том, что мораль не зависит от религии. Кант видит человека по природе несовершенным, ни добрым, ни злым, склонным к различного рода порокам. И из-за несовершенства своей природы человек не в состоянии осуществлять нравственный закон, соблазны постоянно перетягивают его то в одну, то в другую сторону. Выводя мораль из «практического разума», Кант утверждает, что нравственное поведение человека – это его выбор. Злой человек только потому является злым, что не желает выполнять определенные нравственные требования, а посредством самопринуждения человек может начать совершать добрые поступки и встать на путь нравственного совершенствования. Добродетель, таким образом, по мнению И. Канта, основывается на внутренней свободе человека. Правильный нравственный выбор и нравственное самоопределение позволит человеку подчинить себе свои склонности, нивелировать их и не давать им господствовать над собой. Разум должен управлять человеком, его желаниями и поступками, иначе он будет подвержен разрушительным страстям.

Человек должен развивать свои способности к добру и постоянно совершенствоваться. Высшее нравственное благо не может быть осуществлено исключительно посредством стремления отдельного человека к его собственному моральному совершенству, а требует объединения людей в одно целое. Нравственное воспитание включает в себя следующие важные положения:

- > соблюдение дисциплины. Дисциплина является укрощением дикости;
- > умственное развитие. «Культура обнимает наставление и обучение»;
- > воспитание нравственности. Невозможно сделать людей счастливыми, не делая их нравственными.[23]

**Утилитаризм.** Термин «утилитаризм» (от лат. *utilitas* – польза) принадлежит английскому философу Джону Стюарту Миллю (1806–1873), который в произведении «Утилитаризм» систематизировал и развил идеи своего учителя И. Бентама (1748–1832), сформулированные в работе «Введение в основание нравственности и законодательства». По мнению И. Бентама, удовольствие и страдание составляют суть человеческой жизни. Все люди стремятся к счастью и удовлетворению своих желаний, а польза заключается в чистом, длительном и непрерывном удовольствии. Отсюда главная задача государства и социальных институтов заключается в максимизации счастья и минимизации страданий. Основная идея И. Бентама заключается в принципе полезности, наилучшее действие производит наибольшее счастье для наибольшего числа людей, наихудшее действие обуславливает наибольшее страдание.[24] Главная цель человека заключается в получении наибольшего счастья и удовольствия при наименьших боли и страданиях. Утилитаризм не должен рассматриваться как теория эгоизма, поскольку максимизация счастья подразумевает и воспитание добродетели, и нравственное совершенствование человека, а приемлемость или неприемлемость в каждом конкретном случае получаемого наслаждения и счастья определяется тем, содействуют ли они достижению общего счастья или нет.

**Иррационализм.** В начале XIX века идеи традиционной этики были подвергнуты критике целым рядом философов, отрицавших сложившиеся к тому времени рациональные представления о человеке. Появляется такое направление в этике как иррационализм, наиболее яркими представителями которого стали А. Шопенгауэр (1788–1860), Ф. Ницше (1844–1900), А. Бергсон (1859–1941), З. Фрейд (1856–1939) и другие.

Немецкий философ А. Шопенгауэр, исследуя психологические латентные мотивы человеческого поведения, выступает против идеи человеческой рациональности, объявляет нравственную жизнь человека спонтанной и непознаваемой. А. Шопенгауэр опровергает утверждение, что человек обладает разумом и способен контролировать свои действия. В своих произведениях Шопенгауэр критикует И. Канта за его чистый и практический разум, отрицая положение о том, что в сознании и поведении человека доминируют рациональные цели и мотивы. По мнению Шопенгауэра, «...именно так мы стремимся субсуммировать всякую известную нам истину под истину более общую, и в этом стремлении сказывается погоня за безусловным, которое предстает перед нашим умственным взором. На самом же деле это стремление есть не что иное, как применение (в целях упрощения наших знаний путем общего их обзора), применение разума, т. е. той способности абстрактного общего познания, которая отличает соображающего, наделенного даром речи и мыслящего человека от раба минуты – животного».[25] Функция разума, считает А. Шопенгауэр, состоит именно в том, что мы познаем частное посредством общего, случай посредством правила, правило посредством более общего правила. А благодаря обобщению достигается усовершенствование знания, которое делает столь громадной разницу между жизнью человека и животного. Но ряд основной познания существует лишь в области абстрактного, следовательно процесс познания всегда заканчивается чем-нибудь недоказуемым.

Шопенгауэр настаивает на том, что Кант ложно понял отношение между ощущением, интуицией и мышлением и вследствие этого отождествил интуицию, формой которой должно быть пространство, и при том во всех трех измерениях. По мнению А. Шопенгауэра объекты – это прежде всего предметы интуиции, а не мышления, и все наши познания о предметах и сама по себе интуиция является не просто ощущением, а в ней уже проявляется деятельность рассудка.[26]

Шопенгауэр исследуя открытую им сферу бессознательного приходит к выводу, что миром правит не разум, а воля. В работах «Мир как воля и представление», «Афоризмы и максимы» философ утверждает, что мир дан человеку не в виде представления, а в виде воли. Воля, с точки зрения Шопенгауэра, является определяющим началом мира – иррациональным и злым. Воля порождает все живое, воля объединяет все живое, она же все живое и убивает.

По мнению А. Шопенгауэра человек по своей природе аморален и несовершенен «...характер вещей этого мира, именно мира человеческого, есть не только несовершенство, как это неоднократно говорилось, а скорее, извращение, искажение в нравственном, умственном, физическом и во всех отношениях».[27] Шопенгауэр настаивает на том, что при оценке какого-либо человеческого индивидуума следует постоянно иметь в виду, что основа его есть нечто такое, что вовсе не должно было бы существовать, нечто греховное, извращенное.

Отрица моральные способности человека и моральные идеи как таковые, А. Шопенгауэр представляет исключительно отрицательный образ человека «...как ни ясно в нас сознание нравственного значения мира и жизни, но уяснение этого значения, разгадка и разрешение противоречий между ним и течением мира представляют такие затруднения...на чем основывается это предполагаемое достоинство человека...оно основывается на нравственности...Но и помимо этого, мне кажется, что говорить о достоинстве такого существа, как человек, – существа с такою греховною волею, с таким ограниченным духом, с таким хрупким и легко вредимым телом – можно только в ироническом смысле».[28] На страницах произведений Шопенгауэра А. человек предстает

злым, агрессивным и несчастным существом, в основе поведения которого лежат иррациональные мотивы.

Идеи А. Шопенгауэра были развиты его последователем немецким философом Ф. Ницше. Ф. Ницше с психологической точки зрения подходит к изучению человеческой нравственности. По мнению Ф. Ницше в отдельных случаях известная слепая вера в благодать человеческой природы, врожденное отвращение к анализу человеческих действий, своего рода стыдливость перед обнаженностью души, может быть, действительно более желательны для общего блага человека. В тоже время «...в современном состоянии определенной специальной науки стало необходимым пробуждение морального наблюдения...ибо здесь повелевает та наука, которая спрашивает о происхождении и истории так называемых моральных чувств и которая в дальнейшем должна поставить и разрешить сложные социологические проблемы».[29]

Согласно Ф. Ницше принятый некогда порядок ценности благ, смотря по тому, хочет ли того или иного низший, более высокий или высший эгоизм, определяет теперь нравственность или безнравственность стремлений. Предпочитать низкое благо более ценному (например, чувственное наслаждение здоровью) считается безнравственным, как и предпочитать благополучие свободе. Но порядок ценности благ непостоянен и неодинаков во все времена; если кто-либо предпочитает месть справедливости, то по мерилу прежней культуры это нравственно, по мерилу нынешней – безнравственно. «Безнравственно» означает, считает Ф. Ницше, что кто-либо еще не ощущает или ощущает недостаточно сильно более высокие, тонкие, духовные мотивы, которые привносит каждая новая культура. Безнравственное означает отсталость, но подразумеваемое здесь различие – всегда лишь различие в степени. Сам же порядок ценности благ устанавливается и изменяется не на основании моральных точек зрения; но всякий раз, как он определенным образом установлен, он решает, нравственно известное действие или безнравственно.

Ф. Ницше утверждает, что для большинства людей мораль является прикрытием его поступков и мотивов этих поступков – «Мораль как поза нам нынче не по вкусу».[30] Мораль нужна человеку не сама по себе, а с точки зрения той функции, которую она выполняет. Человек не стремиться к идеалу, ему это не выгодно, более проста и понятна и приемлема с практической точки зрения рабская мораль, лицемерие которой позволяет скрывать человеку эгоизм и низменностей его страстей.

Ф. Ницше выступает за создание новой морали «... это новое требование: нам необходима критика моральных ценностей, сама ценность этих ценностей должна быть однажды поставлена под вопрос...Ценность этих ценностей принимали за данность, за факт, за нечто проблематически неприкосновенное».[31] Новую мораль Ф. Ницше понимает как выражение и продолжение аристократических тенденций, при которых сама мораль для человека является не функцией, а особым смыслом. Ф. Ницше раскрывает признаки аристократической морали, которые заключаются в «готовности к огромной ответственности», правдивости и бесстрашии.

**Натурализм.** В конце XIX века и начале XX века в этике получило широкое распространение натуралистическое или эволюционистское направление. Наиболее яркими представителями данного направления стали Ч. Дарвин (1809–1882), Г. Спенсер (1820–1903), Т. Гексли (1825–1895). В основе исследований данного направления лежал один методологический принцип, согласно которому мораль рассматривалась, как одно из проявлений биологических закономерностей, как система условных рефлексов, выработанных в процессе эволюции и, играющая роль средства приспособления к окружающей действительности.

**Прагматизм.** Прагматизм (от греч. прагма – дело, действие) представляет собой направление в философии, получившее наибольшее распространение в США. Прагматизм, наиболее яркими представителями которого, являются Ч. Пирс (1839–1914), У. Джеймс (1842–1910), Д. Дьюи (1859–1952), справедливо называют «американской

философией». Ч. Пирс, введя термин «прагматизм» в статье «Как сделать наши идеи ясными», утверждал, что конечной инстанцией познания являются поступки людей, совершаемые с четко определенными целями. Рациональная цель неразрывно связана с рациональным познанием, а значение любого утверждения определяется тем способом действия, который из него вытекает, а «...рациональная цель слова или другого выражения лежит исключительно в его мыслимом влиянии на жизненное поведение...».[32]

**Материализм.** В XIX–XX широкое распространение приобретает материалистическое понимание морали, сформулированное в рамках диалектико-материалистической концепции социально-классовой структуры общества. Основными представителями данного направления являются К. Маркс (1818–1883), Ф. Энгельс (1820–1895), В. Ленин (1870–1924).

К. Маркс, а за ним и его последователи Ф. Энгельс, В. Ленин попытались доказать зависимость морали от общественного бытия. К. Маркс считал человека единственным творцом своей собственной истории. Человеческая природа не является некой абстракцией, присущей, только отдельной личности, она является «совокупностью общественных отношений».[33] Общественное бытие, по мнению Маркса, определяет общественное сознание людей, одной из специфических форм которого является мораль. А так как общество постоянно развивается, оно не может быть неизменным, меняется и мораль, которая тоже не может быть системой вечных и неизменных норм. Развитие общественных отношений неизбежно ведет к изменению системы моральных координат. Причины трансформации морали К. Маркс и Ф. Энгельс видят в изменении способа производства, которое имеет определяющее значение и для всех других общественных отношений. Нравственный идеал для К. Маркса и Ф. Энгельса заключается в построении коммунистического общества, в котором заложены условия для свободного развития человека, капиталистическая формация, с их точки зрения априори имеет антигуманную сущность и ведет общество к нравственной деградации.

**Метаэтика.** В начале XX века произошел еще один важный переворот в этике, который ознаменовался появлением нового направления – метаэтики. Метаэтика отошла от принятого в традиционной этике предмета исследования, положив в основу изучения логический анализ языка морали. Метаэтика полностью отказалась от нормативных притязаний, в отличие от классической этики, которая считала одной из главных своих задач доказать истинность определенных моральных суждений. Метаэтика не учит людей, как надо жить, а только описывает особенности «морального языка» как специфического феномена.

Наиболее ярким представителем данного направления считается английский философ Дж. Мур (1873–1958), который в рамках метаэтики основал так называемое антинатуралистическое направление. Основными произведениями Джорджа Эварда Мура считаются «В защиту здравого смысла», «Ответ моим критикам», «Принципы этики».

Дж. Мур усматривал основной смысл этики в анализе понятия «добра самого по себе» вне его конкретных применений. Дж. Мур подверг критике классическую этику за попытки эмпирических определений таких понятий, как добро, идеал, долг, которые, по его мнению, неопределимы. Данные понятия, по мнению Дж. Мура, могут быть познаны лишь с помощью моральной интуиции. Дж. Мур показал, что моральные суждения не могут быть выведены из суждений о фактах, следовательно, этика не имеет объективных оснований для предпочтения одних моральных суждений другим и формулирования определенного нормативного идеала.

Еще дальше, чем Дж. Мур пошли представители «эмотивизма» – А. Айер, Ч. Стивенсон, которые в своих сочинениях доказывали, что основная цель моральной философии заключается в том, чтобы обосновать псевдорациональный характер

этических суждений. По мнению эмотивистов этические суждения находятся вне логики и вне науки.

**Экзистенциализм.** В начале XX века и особенно в середине века возникло новое направление в философии – экзистенциализм. Наиболее яркими представителями экзистенциализма считаются М. Хайдеггер (р. 1889), Ж.-П. Сартр (р. 1905), А. Камю (1913–1960), Н. Бердяев (1874–1948), Л. Толстой (1828–1910), Ф. Достоевский (1821–1881). Особенностью экзистенциализма было обращение к внутреннему миру человека, возвращение к «вечным» проблемам человеческого существования (одиночество, любовь, смерть). Экзистенциализм содержал значительную этическую компоненту, наполнив предмет этики психологическим содержанием и осмыслением человеческого существования. Классиком экзистенциализма по праву признается Альбер Камю.

Философия А. Камю изложена главным образом в литературных произведениях, романах и пьесах. Сам А. Камю никогда не называл себя философом, и в тоже время все его произведения пронизаны оригинальным мышлением, интуитивной точностью рассуждения автора. Первые десятилетия XX века продемонстрировали крушение моральных норм и ценностей в сознании миллионов европейцев. А. Камю в своих произведениях размышляет об абсурдности человеческого существования. Жизнь человека лишена смысла и ограничена определенным набором действий, которые индивид воспроизводит каждый день – ест, пьет, работает. Абсурдность человеческого существования очевидна во всех проявлениях. Абсурдна любовь, абсурдны отношения между людьми, абсурдна по сути деятельность человека. «Как все было бы просто, если бы было достаточно любить. Чем больше любят, тем более прочным становится абсурд. Дон Жуан торопится от одной женщины к другой не потому, что ему не хватает любви... Именно потому, что он любит женщин одинаково пылко, каждый раз всею душой, ему приходится повторяться, отдавая себя целиком. Поэтому и каждая из них надеется одарить его тем, чем до сих пор не удавалось его одарить ни одной женщине. Всякий раз они глубоко ошибаются, преуспевая лишь в том, что он чувствует потребность в повторении. „В конце концов, – восклицает одна из них, – я отдала тебе свою любовь!“ И разве удивительно, что Дон Жуан смеется. „В конце концов, говорит он, – нет, в очередной раз“.[34] Из абсурдности человеческого существования вытекает отрицание устоявшихся этических норм. Камю, утратившему нравственные ценности человеку, предлагает миф об утверждении человека, с максимальным осознанием выпавших на его долю испытаний.

В «Бунтующем человеке» Камю высказывает утверждение, что как только человек подвергает Бога моральной оценке, он убивает Бога в самом себе.[35] И задается вопросом – на чем тогда основывается мораль? Для того чтобы быть человеку надо действовать, возникает идея бунта – метафизического и политического – против несправедливости человеческого существования. Раб, всю жизнь повиновавшийся господским распоряжениям, неожиданно поднимется с колен и говорит «нет». Отказ от рабского удела означает свободу, равенство и человеческое достоинство для каждого. Камю рассуждает по поводу бунтующего человека и тех завоеваний, которые в результате этого бунта могут быть достигнуты. Камю сравнивает бунт с озлоблением и находит «позитивный аспект ценности бунта». Озлобление несет в себе самоотравление, как губительная секреция затянувшегося бессилия, происходившего в закрытом сосуде. Бунт, наоборот, взламывает бытие и помогает выйти за его пределы.[36] Бунт А. Камю направлен не на разрушение, а на частичное улучшение существующего порядка вещей. Бунт есть движение самой жизни и его нельзя отрицать, не отрекаясь от этой жизни. «Мы как раз дошли до этой крайности. На пределе мрака неотвратим свет, который мы уже угадываем, – нам нужно только бороться за то, чтобы он воссиял. За гранью нигилизма, среди развалин все мы готовим возрождение»[37]

**Прикладная этика.** В конце XX века как ответ на новые социальные проблемы общественного развития появляется прикладная этика. Прикладная этика включает целый

ряд автономных направлений, характеризующихся разным предметом и задачами исследования этических проблем. К прикладной этике относятся все виды профессиональной этики – этика бизнеса, этика делового общения, административная этика. Прикладная этика включает в себя и совсем новые направления, возникшие в конце XX века: геновая инженерия, суррогатное материнство, права животных, экологическая этика, сексуальные меньшинства, биоэтика – далеко неполный перечень направлений современной прикладной этики. Прикладная этика отличается от традиционной этики стремлением к максимальной конкретизации. Отвечая актуальным потребностям развития современного общества, прикладная этика нацелена на практическое применение и использование теоретических разработок.

В настоящее время ведется очень много дискуссий по поводу предмета и задач прикладной этики, соотношения ее с классической традиционной этикой. Не сложилось единого мнения и по вопросу о ее возникновении. В научной и учебно-методической литературе встречается точка зрения о том, что прикладная этика возникла еще в античные времена. Отвечая на реальные социальные проблемы общественной жизнедеятельности, прикладная этика ценна, прежде всего, своей природой. Прикладная этика возникает там, где возникают угроза существованию человечества и угроза ущемления фундаментальных прав и интересов отдельно взятого человека и социума в целом.

Прикладную этику не следует рассматривать как придаток к классической традиционной этике. Прикладная этика это не только совокупность вспомогательных методов, применяемых при решении практических задач, но и особый вид этики, который формирует новые подходы и новое понимание морали, границы и сферы применения моральных норм.

### 1.3. Религиозная этика

**Буддизм.** Буддизм – религия индивидуального спасения, главная идея которой заключается в необходимости полного отрешения от реального мира, религия преодоления желаний, религия созерцания, религия разобщения даже с самыми близкими людьми.

Буддизм как первая монотеистическая религия, религия без Бога-творца возник в Индии в VI в. до н. э. Слово «Будда» означает «Просветлённый, Пробуждённый». В основе легенды о Будде лежит жизнь принца племени шакьев Сиддхартха Гаутама. Достоверные исторические данные об основателе буддизма до такой степени размыты разными легендарными и апокрифическими рассказами, имеющиеся источники несут разную информацию, что добраться до истины зачастую бывает очень трудно. Сложилась разная подходы и трактовки относительно возникновения буддизма и основных положениях учения Будды. Подлинность исторических сведений о жизни Будды многими исследователями оспаривается, существует точка зрения о вымышленности Будды.

Принц Сиддхартха Гаутама родился в семье царя маленькой страны шакьев на северо-востоке Индии. Для принца Сиддхартха Гаутама очень рано потерявшего мать, отец создал идеальные условия для жизни, искусственно оградив его от неприятных впечатлений. Принц Сиддхартха Гаутама рос в роскоши и удовольствии, но однажды он увидел больного человека, потом встретил старика, а потом столкнулся и со смертью. Внезапно возникшая «неприятная» реальность заставила принца задуматься над тем, можно ли избежать всеобщей участи, избежать страданий и найти путь к спасению. В 29 лет он покинул свой дворец и отправился странствовать по миру, познакомился с философскими традициями, прошел школу йоги, овладел техникой созерцания.[38]

После семи лет странствий он понял, что ничто не способно дать ответы на его вопросы, жизнь есть страдание, а причиной страданий является сама жизнь, спасение достигается через освобождение от желаний. Принц Сиддхартха Гаутама в тридцать пять лет становится учителем и проповедником. В основе учения Будды лежат четыре



благородные истины, к которым он пришел в ночь просветления. Первая благородная истина – о страдании. Все есть страдание – рождение, болезни, старость, сама жизнь, во всех ее проявлениях является страданием. Вторая благородная истина – об источнике страдания. Источником страданий является само желание жизни. Третья благородная истина связана с необходимостью пресечения страданий. Четвертая истина – это реальный путь преодоления страдания – восьмеричный путь и достижение последнего этапа познания себя – нирваны.[39] На этом пути должны быть праведные слова, истинные поступки и мысли, истинное сосредоточение на внутренних ощущениях и отрешение от внешнего мира. Идя по этому пути, человек улучшает себя, он отстраняется от внешней, реальной жизни и замыкается во внутренней сущности. Человек настолько выключает себя из жизни, что не страдает и даже не отдаёт себе отчёта в том, что он не страдает. Основная идея буддизма заключается не в социальных преобразованиях, а в нравственном совершенствовании посредством ухода от реальной жизни и погружении в нирвану.

Отражая социальные чаяния большинства, первоначально идеология буддизма заинтересовала и привлекла внимание многих, так как она выступала против всякого деления людей по вере, по касте, по социальному статусу. В тоже время главная идея буддизма заключается в движении от индивидуально-личностной определенности к абсолютно-безличному началу.[40] в соблюдение многочисленных правил восьмеричного пути, что было невозможно для многих простых людей. И это превращало буддизм в религию монахов, которые, отказавшись от всего земного, оставляли свои семьи и вливались в монашеский странствующий орден спасения. Монахи не работали, так как работа мешала их самосовершенствованию и жили подаением.

В буддийской этике выделяют три типа нравственности, первая связана с личным освобождением от сансары, вторая – с заботой о других, третья – с особым тантрическим поведением. Нравственность предназначена для того, чтобы вести личность к вечному и подлинному счастью. А ее суть – не вредить окружающим и стремиться им помогать. Буддийская этика выражена в различных правилах и практических рекомендациях, которые направляют личность на совершение хороших поступков и избегание плохих.[41]

Сложная система норм и требований, заложенных в буддизме привели к тому, что в самой Индии он не получил широкого распространения. А нарушение традиционного уклада Индии – деление на касты – не позволили буддизму занять доминирующие позиции в верованиях людей, населяющих Индию. Наиболее широкое распространение данное религиозное направление приобрело в Индонезии, странах Юго-восточной Азии, Китае и Тибете, получив специфические формы появления в той или иной стране.

Идеи Будды с течением времени трансформировались и к началу новой эры в буддизме появляется ряд новых установок, меняется и этическое содержание буддизма. На смену, идущему от Будды направлению, хиняны приходит новое направление махаяны, характеризующееся культом обожествленного Будды. На пути к достижению нирваны появляются две промежуточные стадии – ад и рай, а спасение человека ставится в прямую зависимость от милости божества. Это ведет к появлению буддистской атрибутики, развивается культ святых.

В XX веке возникло несколько новых течений буддизма. Именно буддизм положил начало развитию идеологии Хиппи, став очень модным направлением молодежной субкультуры в западных странах. Идеология Хиппи пошла от дзэн-буддизма, возникшего в 7 веке на юге Китая. Созданное в 1950 г. в Коломбо Всемирное братство буддистов в настоящее время является наиболее влиятельной буддистской организацией. В ряде документов всемирного братства буддистов нашли отражение идеи борьбы за мир, за ядерное разоружение, за мирное разрешение спорных вопросов между государствами. Буддисты во главе с Всемирным братством буддистов, выступая за разоружение и мирное существование, все более активно включаются в участие в разнообразных политических акциях.

**Христианство.** Христианство как одна из мировых религий (наряду с исламом и буддизмом) складывается на рубеже старой и новой эры на иудейских землях в контексте мессианских движений иудаизма. Христианство имеет еврейские корни. Иисус (Иешуа) родился в Вифлееме под Иерусалимом, в семье плотника, воспитывался как иудей, соблюдал Тору, посещал синагогу в Шаббат (субботу), соблюдал праздники. Апостолы и другие первые последователи Иисуса были евреями. Евангелие[42] от Матфея повествует: «Когда же Иисус родился в Вифлееме Иудейском во дни царя Ирода, пришли в Иерусалим волхвы с востока, и говорят: Где родившийся Царь Иудейский? Ибо мы видели звезду Его на востоке и пришли поклониться Ему» (Мф., 2:1–2).

Христианство, как религия рабов и угнетенных тружеников зарождается и распространяется в колониях Римской империи в период ее распада. Колонии Римской империи по сравнению с ней самой владели бедное существование. Высокие налоги, различного рода притеснения привели к тому, что наиболее обедневшие люди начинают уходить в недоступные районы и образуют общины. В этих общинах и возникают первые христианские идеи, которые давали надежду обездоленным классам на счастье и справедливость. Христианство возникает именно как религия бедных и если богатые люди попадали в подобные общины, они должны были отказаться от богатства в пользу общины.

Распадающаяся Римская империя нуждалась в идеологии, которая смогла бы объединить людей, независимо от их имущественного положения или национального различия. Роль такой идеологии с течением времени начинает выполнять христианство, превратившись в государственную религию.

На этические основы христианства оказало влияние учение стоиков, в частности Сенеки,[43] а также вселенский Никейский собор (325 г.), на котором был выработан символ веры – краткое изложение основных христианских догм. В настоящее время христианство представлено тремя направлениями: католицизм, православие, протестантизм и массой различных сект (баптисты, свидетели Иеговы, адвентисты и т. д.).

Христианство внесло в этику новые походы и новые критерии к оценке основополагающих этических категорий – добра и зла. Вся предшествующая этика связана с рациональной оценкой человека и его жизнедеятельности: труд, образование, объективные закономерности. Христианство ориентирует на чувственные критерии, рациональный подход к человеку сменяется призывами к любви к Богу и к своему ближнему. По-сути христианскую этику можно определить как этику любви «Возлюби Господа Бога твоего всем сердцем твоим, и всею душою твоею, и всем разумением твоим. Сия есть первая и наибольшая заповедь. Вторая же подобная ей: возлюби ближнего твоего, как самого себя» (Мф., 22: 37–39).

Этика любви Иисуса Христа и чувственные критерии расширили социальную базу формирования морали. Если по разуму могли оценивать не все, то любить могут все. Главным было предоставление морали возможности выполнять оценочную функцию. Ведь мораль формируется на уровне общественной психологии (чувства, эмоции, переживания). Отдавая себя отчет в том, что человек не совершенен, склонен к лжи, лицемерию и слабостям Иисус учит любить такой любовью, которая открывает и новые грани морали, поведенческих актов человека: «Любите врагов ваших, благотворите ненавидящим вас, благословляйте проклинаящих вас и молитесь за обижающих вас. Ударившему тебя по щеке подставь и другую; и отнимающему у тебя верхнюю одежду не препятствуй взять и рубашку» (Лк., 6:27–29).

Та любовь, которую предлагает Иисус, для большинства непонятна и неприемлема, но именно в этом и заключается главное этическое назначение христианской любви – научить человека любить, любовью бескорыстной, любовью бесхитростной, любовью смиренной. Именно такая любовь способна духовно объединить человечество, устранить злобу, насилие и вражду. Именно такая любовь духовно совершенствует человека, возводя его до божественной высоты. Учение Иисуса Христа – учение об идеальном

назначении человека, заключающемся в бесконечном, всестороннем, духовном усовершенствовании: «Ибо если вы будете любить любящих вас, какая вам награда? Не то же ли делают и мытари. И если вы приветствуете только братьев ваших, что особенного делаете? Не так же ли поступают и язычники? Итак будьте совершенны, как совершенен Отец ваш Небесный» (Мф., 5:46–48).

Христианская этика – это этика равенства, равенства перед Творцом, а человеческая личность, как духовное существо, созданное Богом по своему образу и подобию, представляет абсолютную ценность. По отношению к Богу все люди равны, все равно возлюблены им и равно приближены к нему. Свободная воля и божественная благодать, вечное блаженное бытие в соединении с Богом предначертаны для всех.

В своих проповедях Иисус Христос обращает внимание людей на полное господство духовного начала над материальными основаниями. Бог предстает безусловным Владыкой материи и её творцом. А человек, реализуя свое назначение в материальном мире, осуществляет над ним господство. В тоже время, данное Богом человеку господство над материальным миром, не означает, что человек должен столько значения придавать материальным вещам. «Не собирайте себе сокровища на земле, где моль и ржа истребляют и где воры подкапывают и крадут. Но собирайте себе сокровища на небе, где ни моль, ни ржа не истребляет и где воры не подкапывают и не крадут» (Мф., 6:19–20). Причина бесконечных человеческих страданий кроется в постоянном обращении человека к материальным ценностям в ущерб духовным.

Знаменитая притча Иисуса настойчиво призывает людей переосмыслить свой печальный опыт, обратить внимание на духовное богатство, сближающего человека с Богом. Чем меньше человек имеет на земле, тем больше он будет иметь на небесах: «У одного богатого человека был хороший урожай на поле. И он рассуждал с собою: что мне делать? Некуда мне собрать плодов моих. И сказал: вот что сделаю: сломаю житницы мои и построю большие, и соберу туда весь хлеб мой и все добро мое... Но Бог сказал ему: безумный! В сию ночь душу твою возьмут у тебя; кому же достанется то, что ты заготовил? Так бывает с тем, кто собирает сокровища для себя, а не в Бога богатеет» (Лк., 12:16–21).

Функцию формирования христианской морали и нравственности с течением времени берет на себя церковь. Институт церкви начинает руководить процессом воспитания и самовоспитания христиан, интерпретируя положения священного писания, формирует единые подходы к пониманию христианства.

Христианство всегда перед человеком, несмотря на объективную обусловленность его социальных ролей, открывало возможность нравственного выбора и духовного развития, давало возможности для личного развития индивидуума, что, собственного говоря, и составляет возможности подлинного человеческого бытия «Но когда мы обращаемся к Евангелию, мы попадаем в иной мир. Не в тот мир, который дает нам картину волнующих поисков, порыва к небу, – а мы оказываемся перед тайной ответа».[44]

**Иудаизм.** Иудаизм является религией еврейского народа. Иудаизм как религия представляет важнейший элемент еврейской цивилизации, благодаря которому еврейский народ смог выжить в тяжелейших условиях, когда он не раз утрачивал свою национальную и политическую идентичность. Иудаизм религия об избранности, исключительности и особом предназначении еврейского народа.

Основателем иудаизма считается Моисей. Родился Моисей предположительно на рубеже XIV–XIII вв. до н. э. в семье выходцев из племени Левина. Женщина, родившая Моисея, вынуждена была три месяца скрывать его рождение, а по прошествии этого срока положила младенца в корзинку из тростника и оставила на берегу реки. Дочь фараона во время купания нашла на берегу реки корзинку с младенцем и забрала его к себе. Моисей рос при дворе фараона, однажды «...он вышел к братьям своим, сынам Израилевым, и увидел тяжкие работы их; и увидел, что Египтянин бьет одного Еврея из братьев его»

(Исход, 2:1-11).[45] Рассердившись Моисей убивает египтянина и зарывает его в песок, но об этом становится известно фараону. Моисей бежит от фараона и останавливается на Мадянской земле, женится на Сепфоре и у него рождается сын Гирсам. Однажды, когда Моисей пас овец у Иофора Господь Бог является ему и сообщает о том, что он должен «вывести из Египта сынов Изралевых». Так начинается свой путь Моисей. Бог избирает Моисея в качестве спасителя еврейского народа от угнетения и принуждения египтян «Я увидел страдания народа Моего в Египте, и услышал вопль его от приставников его; Я знаю скорби его, И иду избавить его от руки Египтян и вывести его из земли сей в землю хорошую и просторную, где течет молоко и мед, в землю Хананеев, Хеттеев, Аморреев, Ферезеев, Евеев и Иевусеев» (Исход, 3:7–8).

На протяжении долгих лет Моисей странствует по пустыне, являясь вождем и предводителем еврейского народа. Моисей защищает свой народ, наставляет его, приучает его к «нравственной» дисциплине, укрепляет в нем веру о богоизбранности еврейского народа. Моисею не суждено было ступить на землю обетованную, за сомнения и за грехи сынов израилевых. Согласно еврейской Библии он умер, когда ему было сто двадцать лет, «не ослабел его глаз и не исчезла его сила». Бог дал возможность Моисею взглянуть на землю обетованную с горы Нево, расположенной напротив Иерохона. Моисей был погребен в земле Моавитской против Веффегора и никто не знает места его погребения.

Источниками иудаизма считаются еврейская Библия и Талмуд, представленный системой комментариев к ветхозаветным книгам. Еврейская Библия включает в себя только Ветхий завет, в нее не входит Новый Завет, а также целый ряд неканонических книг (Товита, Иудифи, Маккавейских), которые обычно печатаются в христианских изданиях Библии.

Иудаизм как религия представляет собою скорее совокупность религиозных практик, объединяющих мораль и право. Целый ряд книг Ветхого завета: Левит, Числа, Второзаконие представляют собрание поучений, правил, принципов и законов. Знаменитый диалог Моисея – предельный минимум для правоверного иудея, который обязан следовать различными запретами и предписаниями: от действительно этических постулатов «...не ожесточай сердца твоего и не сожми руки твоей пред нищим братом твоим...» до детального описания, что можно употреблять в пищу, а что нет. Еврейская Библия не расчленяет общественное сознание на религию, мораль и право, некоторые главы книг так и называются «Законы о браке и мерзости половых отношений», «Законы о праздниках, о приносимых в них жертвах, о субботе, пасхе, первых плодах, дне искупления, празднике кушей», «Закон о прокаже. Повеления о ней священникам».

Этической основой поведения иудея являются заповеди, представляющие собой разработанный Моисеем свод правил. В основу всего кладется почитание Господа Бога: «Ибо Господь, Бог ваш, есть Бог богов и Владыка владык, бог великий, сильный и страшный, который не смотрит на лица и не берет даров, ...Господа, Бога твоего бойся, и Ему одному служи, и к Нему прилепись, и Его именем клянись» (Втор., 10:1,20).

Моральная норма как бы отрывается от нравственных реалий, обозначая фундаментальное этическое правило – неразрывная связь с Богом и служение ему. Служение подразумевает выполнение определенных предписанных Торой заповедей, обеспечивающих человеку связь с Богом и долю в будущем мире. Акцент делается на связи с Богом, приводящей к исполнению заповедей, т. е. к такому состоянию, когда совершаемые человеком действия оказываются предписанным Торой. Человек не творец своего внутреннего мира, он лишь исполнитель предписанных норм. Внешне заданная норма поведения не превращается во внутреннюю, не развивается до внутренней мотивации человека. Заповеди Моисея – это нормы, правила, поведения, которые правоверный иудей должен исполнять, не задумываясь о их сути и их назначении.

Достаточно противоречиво для своего народа излагает Моисей понятие о справедливости. С одной стороны, не убивай, не прелюбодействуй, не лжесвидетельствуй

и т. д. С другой, возможно и очень жестокое, не гуманное отношение к народу, который может встать на пути еврейского народа и его Бога: «...ты теперь идешь за Иордан, чтобы пойти овладеть народами... Знай же ныне, что Господь, Бог твой, идет пред тобою, как огонь пожигающий; Он будет истреблять их и низлагать их пред тобою, и ты изгонишь их, и погубишь их скоро, как говорил Господь» (Втор., 9:1–3).

Справедливость к ближнему в иудаизме основана на принципе, уходящем корнями в родоплеменные отношения, принципе воздаяния равным за равное: «То сделай ему то, что он умышлял сделать брату своему; и так истреби зло из среды себя. И прочие услышат, и убоятся, и не станут впредь делать такое зло среди тебя. Да не пощадит его глаз твой: душу за душу, глаз за глаз, зуб за зуб, руку за руку, ногу за ногу» (Втор., 19:19–21).

Идея милосердия в учении Моисея выражена крайне слабо. Мораль предстает суровой и беспощадной. Бог Яхве милосердный он не оставит и не погубит, если соблюдаются все заветы. В противном случае, Бог Яхве может быть достаточно жестоким. Во время пребывания Моисея на горе Израиль еврейский народ сделал из золотых украшений тельца и стали поклоняться ему. Увидев такую картину, Бог призвал к себе Моисея и сообщил ему о решении истребить такой народ. И только мольбы Моисея заставили Господа изменить такое решение об истреблении народа, которого он вывел из земли египетской.

Еще одна важная составляющая учения Моисея – это богоизбранность еврейского народа. Предписанное евреям служение представлено избранностью и исключительностью еврейского народа в осуществлении этой функции от имени всего человечества.

**Ислам.** Ислам в переводе с арабского «предание себя богу, покорность – мусульманство (магометанство). Ислам – мировая религия, одна из трех мировых религий наряду с буддизмом и христианством, получившая наибольшее распространение в странах Ближнего и Среднего Востока, в Северной Африке и Юго-Восточной Азии. В России ислам также представлен достаточно широко.

Возникший в Аравии в 7 в., ислам, подобно иудаизму и христианству, религия теистическая, исходит из понимания единого Бога. В то же время ислам не приемлет христианской идеи триединства, догмата троицы или многобожия. Стержнем мусульманства является утверждение, что Бог не только един, но и единственен и утверждение о божественном предопределении. Священная книга ислама является Коран, который пользуется среди мусульман непререкаемым и абсолютным авторитетом и которым предопределена участь каждого человека. Коран содержит регламентации религиозных обрядов, а также моральные предписания, определяющие уклад жизни и образ поведения мусульман. Тексты Корана произносятся во время общественных и частных молитв, на государственных и семейных праздниках. Для каждого мусульманина Коран – это книга жизни, с которой он сверяет все свои мысли и поступки.

В современном исламе сложились три основных течения шиизм, суннизм, хариджизм.

Как и в других религиях в основе исламского учения лежит вера в Бога и покорность. Аллах всеслепный и милостивый и в тоже время Аллах очень суров к тем, кто не «уверовал»: «Аллаху принадлежит то, что в небесах, и то, что на земле. Он прощает, кому захочет, и наказывает, кого захочет. Аллах – прощающий, милостивый!.. О вы, которые уверовали! Не пожайрите роста, удвоенного вдвойне, и бойтесь Аллаха, – может быть, вы окажетесь счастливыми! И бойтесь огня, который уготован неверным и повинуйтесь Аллаху и посланнику, – может быть, вы будете помилованы» Сура 3:124(129)-126(131).[46]

Вечными узами связывает ислам человека с единым Вечным Творцом, дающим жизнь и смерть. Человек ответственен перед Богом, перед людьми, перед самим собой за свои поступки и действия. Истинный мусульманин соблюдает необходимые правила

поведения и помнит об этом не только перед Аллахом, но и перед своей совестью. Основные моральные ценности утверждаются посредством веры, добрый, справедливый и свободный лишь тот, кто боится Аллаха: «Не в том благочестие, чтобы входить в дом с задней стороны, но благочестие – кто стал богобоязненным. Входите в дом через двери и бойтесь Аллаха, – может быть, вы будете счастливы» Сура 2:185 (189).

Только верующий человек не может совершить дурной поступок. Упование на совесть особенно характерно для мусульманской морали. Если человек верует, его совесть находится под защитой веры в своего Создателя, который помогает избавляться от злых мыслей и недобрых поступков, ориентирует человека в его нравственном выборе. В Коране восхваляются основные добродетели, справедливость и скромность, смирение и терпение – вот, что поможет человеку справиться с тем, что предлагает ему жизнь. «О вы, которые уверовали! Будьте стойкими пред Аллахом, исповедниками по справедливости. Пусть не навлекает на вас ненависть к людям греха до того, что вы нарушите справедливости. Будьте справедливы, это – ближе к богобоязненности...» Сура 5:1(8).

Особенный упор в исламе делается на честность человека, отрицается лицемерие «...и не облекайте истину ложью, чтобы скрыть истину, в то время как вы знаете!» Сура 2:39(42).

Решение социальных проблем ислам обосновывает милосердием, благородством и отзывчивостью, а также суровым наказанием за не следование установленным моральным нормам: «Поистине, те которые пожирают имущество сирот по несправедливости, пожирают в своем чреве огонь, и будут они гореть в пламени» Сура 4:11(10).

Исламская этика содержит особые наставления даже по отношению к соседям, близким и родственникам. Почет и уважение к родителям представляют собой один из важнейших разделов исламского учения. В Коране много раз содержится упоминание о необходимости быть милосердным к родителям. Если родители живут с детьми, исламская этика запрещает их оскорблять, обязывает радовать добрыми словами. Особенное внимание дети должны оказывать родителям, которые болеют или состарились, Аллах призывает быть к ним милосердными, терпеливыми и снисходительными.

Моральная ответственность любого мусульманина не ограничивается добродетелями по отношению к родителям, родственникам или соседям, каждый мусульманин несет ответственность и перед окружающим его миром. Животные, деревья и растения находятся под защитой истинного мусульманина.

Коран отличается достаточно подробным изложением правил взаимоотношений между мужчиной и женщиной. Правила поведения в семейных отношениях, правила наследования имущества по семейной линии детально определены Кораном. Мусульманские браки, основанные на подчинении законам Корана, на общей вере, общих ценностях, образе жизни, очень прочны, а разводы крайне редки. Исламская этика требует от мужчин и женщин сохранять целомудрие до брака и абсолютную верность супругу. Честь женщины неприкосновенна, к женщине необходимо относиться с уважением и достоинством. Женщина в свою очередь обязана быть скромной и терпеливой. И воспитание женщины в исламском обществе особенное, женщина рождается и воспитывается для семьи, для мужа и для детей. В этом заключается ее главное земное назначение.

Развод допускается исламом, но крайняя мера, когда примирение между мужем и женой невозможно. Кораном предусматривается целая процедура развода: «Развод – двукратен: после него – либо удержать, согласно обычаю, либо отпустить с благодарением. И не дозволяется вам брать из того, что вы им даровали, ничего...Если же он дал развод ей (в третий раз), то не разрешается она ему после, пока не выйдет она за другого мужа, а если тот дал ей развод...» Сура 2:229(229)-230(230).

Исламская традиция в случае получения женщиной три раза развода не позволяет супругам вернуть семейные отношения, если они вдруг по каким-то причинам передумали

разводиться. Воссоединиться в браке они смогут только после того, как женщина вторично выйдет замуж и уже от второго супруга три раза получит развод.

Для исламской семейной традиции характерно стремление защитить семью от возможных трудностей, предусмотреть все отрицательные и положительные факторы, способные повлиять на исламскую семью. Исламская семейная система рассматривает семью как ячейку общества, как единое целое, интересы которого необходимо защищать.

Ислам оказал и оказывает до сих пор значительное влияние на общественную и политическую жизнь разных стран и народов, проявляясь в различных сферах человеческой жизни, определяя моральные и духовные ценности. Мусульмане верят в то, что исламская религия воспитывает в человеке стойкий моральный дух, добрый нрав, искренность, справедливость и другие нравственные качества. Все другие формы воспитания лишь усложняют ситуацию. Моральная спекуляция, система двойных стандартов и громкие фразы относительно моральных норм поведения и нравственного воспитания ведут к тому, что современный человек один на один остается с проблемой переоценки ценностей. Современный человек начинает подвергать традиционные ценности суду разума, и, к сожалению, традиционные ценности этот суд проигрывают. Человек позиционирует себя добрым и справедливым и у его добра и у его справедливости есть своя цена. «Во всех религиях лучшие люди нравственны из любви к добру и из отвращения ко злу, а люди низшего разряда держатся нравственных правил по внешним соображениям».[47]

#### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что означает термин «этика» и кто считается отцом этики?
2. Что является предметом этики?
3. Каким образом предмет этики менялся с развитием этического знания?
4. Как соотносятся понятия «этика», «мораль» и «нравственность»?
5. Каких античных философов вы можете назвать?
6. В чем заключается особенность религиозной этики?
7. Каковы основные направления традиционной этики?
9. Что такое метаэтика?
10. Что изучает прикладная этика?

## Глава 2. Особенности профессиональной этики государственных служащих

### 2.1. Административная этика как вид профессиональной этики

**Профессиональная этика.** С социологической точки зрения профессия (от лат. *professia* – объявляю своим делом) представляет устойчивый и относительно широкий вид трудовой деятельности, являющийся источником дохода и предусматривающий определенную совокупность теоретических знаний, практического опыта и трудовых навыков, определяемых разделением труда и его функциональным содержанием.[48] Профессиональная этика – это область исследования, предметом которой являются профессиональные аспекты морали, направленная на обоснование и разработку этических принципов и норм, передающихся от поколения к поколению и регулирующих стандарты практического поведения людей в рамках той или иной профессии. Профессиональная этика с момента ее зарождения не только определяла отношения в сфере той или иной трудовой деятельности, но и определяла ее общественную значимость.

Профессиональная этика, имеющая целью формирование нравственных ориентиров поведения людей в сфере профессиональной деятельности относительно целей, смысла и функциональной направленности той или иной профессии, органически взаимосвязана с общей этической системой. Именно, исходя из основных принципов общей этики, трансформируя фундаментальные общеэтические категории, профессиональная этика формирует нравственные принципы, нормы и требования в сфере профессиональной деятельности.

Также как и в общей этике, предметом профессиональной этики является мораль. Профессиональная этика исследует должные и объективно необходимые моральные ценности взаимоотношений людей в профессиональной сфере. Профессиональная мораль, отражая все стороны нравственных отношений работников, раскрывает должные и объективно – необходимые требования к профессиональному поведению представителей той или иной профессии.

Профессиональной морали присущи три основных качества – нормативность, императивность и оценочность. Нормы закрепляют требования к поведению, а нормативность является способом их реализации. Императивность проявляется в обязательном характере соблюдения моральных норм. Оценочность заключается в соответствии целей, мотивов и результатов деятельности нормам морали.[49]

В современной учебной литературе сложились разные точки зрения на вопрос возникновения профессиональной этики. Одни авторы относят его к периоду первобытнообщинного строя и связывают с процессом общественного разделения труда. Другие становление профессиональной этики относят к периоду раннего рабовладельческого общества, именно в этот период стали оформляться первые профессии.

Элементы педагогической морали нашли отражение в трудах таких мыслителей как Демокрит, Аристотель, Платон, которые обращали внимание на важность «научения» воспитателем детей тому, что справедливо, а что нет, что похвально, а что постыдно, что свято, а что нечестиво. В Древней Греции врачи, окончивающие так называемую школу асклепиадов, клялись: «Образ жизни больных я буду по мере моих сил и разумения устраивать к их пользе, и буду предохранять их от всякого вреда и порока... Что бы ни случилось видеть и слышать при моей врачебной деятельности... о том я буду хранить молчание, и считать тайной то, что не подлежит оглашению».[50] Моральные нормы, заложенные в данной клятве, дошли и до наших дней, переключаются с идеями знаменитой клятвы Гиппократова, которую дают современные врачи.

Первая профессиональная мораль начала складываться среди профессий, представители которых при выполнении профессиональных действий непосредственно контактировали с людьми. Врачи, учителя, воспитатели, церковные служители,



взаимодействуя с людьми, имели реальную возможность оказывать физическое и моральное воздействие на них. Различные подходы представителей тех или иных профессий к осуществлению профессиональных практик несли в себе опасность причинения людям вреда. Таким образом, первые представители профессий должны были иметь некие моральные ориентиры, которыми они могли бы руководствоваться в своей профессиональной деятельности. Профессиональная этика в этот период затрагивает лишь наиболее общие аспекты профессиональной деятельности, а большинство моральных норм носит описательный характер.

В средние века круг профессий, в отношении которых формировались нравственные требования, значительно расширяется. Развиваются города, усиливается роль ремесленного производства, что привело к появлению новых профессий, а соответственно и определенных правил поведения, складывающихся в рамках той или иной профессии. Меняется и сам характер моральных норм, а также процесс их определения и закрепления. Яркими свидетельствами данного процесса являются кодексы ремесленных цехов (уставы), которые включали в себя требования к выполнению определенных нравственных обязательств. По сути, ремесленные цеха образуют корпоративную этику, обязательными элементами которой становятся престиж ремесла (клеямили изготовленные вещи), дисциплинированность (нарушение договорных обязательств считалось неприемлемым), высокая квалификация и мастерство.

В России проявились те же тенденции, так, например, в документах Российского государства XII–XV вв. встречаются нормы, закрепляющие правила поведения и степень ответственности для купцов «...А который купец, идучи в торговлю, возмет у кого деньги или товар, да на пути у него утерется товар безхитростно, истонет, или згорит, или рать возьмет...плати исцеву истину без росту. А кто у кого взявши что в торговлю, да шед проплет или иным каким безумием погубит товар свой без напразднства, и того исцо в гибели выдати головою на продажу».[51]

XVII–XIX вв. в Европе активно развивается промышленность, что приводит к появлению новых профессий. На первый план выходят профессии так или иначе связанные с промышленностью. Происходят изменения и в профессиональной этике, имевшей до этого периода религиозные основания. Профессиональная этика начинает вырабатывать моральные ценности и ориентиры, приемлемые не только для верующих. Нормы профессиональной этики представителей той или иной профессии стали делиться на две группы: нормы и принципы, определяющие общение и отношения внутри профессии и нормы, определяющие отношения представителей профессии с остальным населением.

В России в 1785 году во время правления Екатерины II был утвержден текст присяги для управляющих цеховыми делами «Я, нижеименованный, обещаю всемогущему богу пред святым его евангелием в том, что хощу и должен по чистой моей совести в должности, мне препорученной, колико силы и возможности есть, поступать справедливо и безпристрастно, как во всех делах, так и в тщательном старании о благоуспешном состоянии ремесла...»[52]

В XIX веке в России продолжает развиваться этика различных профессий: служебная, предпринимательская, врачебная и другие. Так, например, широко известная всему миру благотворительность русских купцов являлась одним из основных этических принципов предпринимательства. Моральное осуждение богатства на Руси формировало у купцов комплекс неполноценности, который выражался либо в разгулах и пьянстве, либо в щедрой благотворительности, либо в аскетическом воздержании.[53]

В отдельных случаях нормы, регламентирующие профессиональное поведение имеют яркую этическую окраску «...всем судьям знать надлежит права и разуметь правду, ибо неразумейший правды не может разсудить ся...».[54]

В XX веке профессиональная этика серьезно меняет свой облик, на смену общим требованиям и правилам поведения, приходят нормы и правила, дифференцирующиеся не

только по профессиям, но и по специальностям. Появляется профессиональная этика не просто врача, а этика хирурга, анестезиолога, домашнего врача, этика медсестры. Когда в годы Второй мировой войны в практике нацистских врачей медицинская профессия подвергалась чудовищной фальсификации (преступные эксперименты на людях, насильственная стерилизация и эвтаназия и т. д.), возникшая в 1947 г. Всемирная медицинская ассоциация начала свою деятельность с принятия «Женевской декларации» – современного варианта «Клятвы Гиппократова». По аналогии с врачебной клятвой появляется клятва медицинской сестры Флоренс Найтингейл.[55]

В СССР в 1971 году Указом Президиума Верховного Совета утверждается текст «Присяги врача Советского Союза», которая включала нравственные принципы и нормы врачебной деятельности.

Особое значение в XX веке приобретает корпоративная этика, возникшая в конце XIX века, как способ решения так называемого «рабочего вопроса». Корпоративную этику можно определить как форму общественного сознания, присущую, как работодателям, так и наемным работникам, объединенных общими целями профессиональной деятельности. Корпоративная этика складывается в рамках профессии или организации, являясь отображением специфики и особенностей профессии или организационной культуры организации. В России корпоративная этика заявила о себе в 90-е годы, когда были приняты первые профессиональные этические кодексы. В настоящее время профессиональные этические кодексы уже приняты или находятся на стадии обсуждения для большинства профессий: «Кодекс чести банкира» (1992), «Профессиональный кодекс консультанта по управлению», «Кодекс чести членов Российской гильдии риэлторов» (1994), «Этический Кодекс Российского врача» (1994), «Кодекс этики членов института профессиональных бухгалтеров России» (2003).

XXI век расставил новые акценты и выдвинул новые требования к формированию и формулированию целей и задач профессиональной этики. Бессодержательные абстрактные декларации, двойные стандарты приводят к девальвации профессиональной этики как таковой, и содержат в себе угрозу для существования человека. И второй момент, на который особенно хотелось бы обратить внимание, профессиональная этика XXI века должна быть не просто набором определенных моральных требований к поведению, или деятельности представителя той или иной профессиональной группы, профессиональные этические нормы должны выступить императивом принадлежности к профессии. Учитель не потому является учителем, что он имеет диплом о высшем образовании и определенные навыки преподавания, а в том, что его профессиональная деятельность пронизана осознанием социальной значимости тех действий, бездействий и социальной ответственности за те действия, бездействия которые он осуществляет. Профессиональная этика имеет свой понятийно-категориальный аппарат. Принципы и категории профессиональной этики находят отражение в моральных кодексах той или иной профессии, а каждая профессия может иметь специфические принципы и нормы профессиональных актов и профессионального поведения. Одни и те же по своей формулировке моральные нормы и соответствующие нравственные качества личности работника в разных профессиях могут иметь разные способы реализации и разную оценку их практических результатов. Так, например, общественное понятие профессиональная честь на государственной службе связана с необходимостью соблюдения ограничений, требований к служебному поведению и запретов государственными служащими. Проступком, позорящим честь и достоинство государственного служащего, может признаваться такое действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием государственного служащего.

Для профессиональной этики огромное значение играет категория «гуманизм». Профессиональный гуманизм заключается в признании и осознании высочайшей ценности человека. Представители той или иной профессии, в первую очередь, должны понимать и помнить, что нет ничего ценнее и значимее человеческой жизни. Этический

смысл гуманизма заключается в уважительном и внимательном отношении к человеческой личности и к ее проявлениям.

Не менее важным, чем гуманизм для профессиональной этики является категория «профессионального долга». Долг представляет собой осознание индивидуумом необходимости выполнения, необходимости следования чему-либо – моральным нормам, принципам, правилам. Существенным в понимании долга является его безусловность. Выполняя долг, индивидуум сам для себя решает нравственную задачу, преодолевает что-либо в себе, в окружающем, в обстоятельствах. Человек долга – человек «честно выполняющий свои обязанности».[56] Ни в коем случае долг нельзя рассматривать как принуждение или угнетение личности, это вполне осознанный акт. Профессиональный долг указывает на отношение субъекта профессиональной деятельности к обязанностям, направляя в моральное русло его отношение к людям, с которыми он связан в силу характера профессии. Осознание представителями тех или иных профессий своего служебного долга побуждает их относиться к своему делу с наибольшей ответственностью.

Следует выделить и такие категории как «профессиональная честь» и «профессиональное достоинство». В понятиях «профессиональная честь» и «профессиональное достоинство» выражается оценка значимости той или иной профессии в жизни общества. В словаре русского языка Ожегова С.И. честь определяется как достойные уважения и гордости моральные качества и этические принципы личности. И это не праздные слова, достаточно часто встречающееся выражение «честь мундира», наполнены смысловым содержанием.

Профессиональная этика включает в себя также категорию «профессиональной справедливости». Справедливость – это принцип, регулирующий отношения между людьми как членами сообщества и в качестве таковых имеющими определенный статус, наделенными обязанностями и правами.[57] Справедливость содержит в себе проблему равенства. Самый простой, на первый взгляд, признак справедливости – это равенство, в тоже время «...соотношение равенства и справедливости должно быть уточнено: справедливо равенство в распределении прав и обязанностей и, соответственно, доступности справедливости всем людям; справедливо конструктивное неравенство – в распределении благ».[58] Профессиональная справедливость побуждает представителя той или иной профессии быть справедливым, что значит уважать права других людей, не поддаваться давлению «свыше», контролировать собственные интересы. Справедливость, важна и в отношениях с коллегами. Морально-психологический климат коллектива во многом зависит от того, насколько уверенно в этом коллективе чувствует себя профессиональная справедливость. Совершенно недопустима ситуация деления на «своих» и «чужих».

С развитием профессиональной этики новое значение приобретает такая категория как «профессиональная ответственность». Ответственность является необходимостью, обязанностью отвечать за свои действия, поступки.[59] Любая профессиональная деятельность предполагает определенный результат. К результату профессиональной деятельности следует относиться не только с точки зрения создания или получения чего-либо, но и с той точки зрения, каким образом результат профессиональной деятельности отображается на человеке, обществе, окружающей среде и т. д. Показателем профессиональной ответственности является социальный эффект того или иного профессионального результата.

Профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы и понятия к профессиональной деятельности человека. Профессиональная этика отражает особенности нравственного сознания, взаимоотношений и поведения людей, которые обусловлены спецификой профессиональной деятельности.

Кроме общеэтических понятий и категорий, которые используются профессиональной этикой, в ней сложились категории, которые используются при анализе и формулировании требований к профессиональному труду. Такими категориями в профессиональной этике являются профессионализм, компетентность, квалификация, репутация, навыки и умения и целый ряд других.

**Административная этика.** *Административная этика* – это вид профессиональной этики, который представляет собой совокупность принципов, норм, правил, стандартов, обусловленных социальным и публично-правовым характером деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, регламентирующих деятельность и поведение должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

*Предмет административной этики* составляют моральные нормы, принципы, стандарты, которыми должен руководствоваться государственный и муниципальный служащий в практической деятельности по реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью осуществления общественной сущности государства. Под этим углом зрения и следует изучать нравственные основы государственной службы, анализировать нравственное сознание и нравственное поведение государственных служащих.

*Цель административной этики* заключается в создании нравственного фундамента деятельности государственных и муниципальных служащих, отражающего специфику их профессиональной служебной деятельности.

*Задачи административной этики:*

1) выявить, проанализировать место и роль морали в государственно-служебных отношениях;

2) проанализировать и охарактеризовать нравственное состояние персонала государственной и муниципальной службы;

3) теоретически раскрыть и обосновать содержание нравственных требований, принципов, норм, стандартов, предъявляемых к деятельности и поведению государственных и муниципальных служащих;

4) рассмотреть и проанализировать наиболее типичные кризисные нравственные ситуации, происходящие в системе государственной службы и на муниципальной службе, проанализировать возможные конфликты интересов;

5) разработать конкретные административно-процессуальные механизмы соблюдения нравственных норм, а также форм и процедур контроля над их выполнением.

*Функции административной этики.* Основные социальные функции морали<sup>60</sup> могут быть спроецированы на функции административной этики. Административная этика выполняет регулятивную, воспитательную, ценностно-ориентирующую и познавательную функции.

*Регулятивная функция* административной этики проявляется в упорядочивающем воздействии на нормы, процедуры и стандарты профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, нацеленном на повышение ее социальной эффективности.

Регулятивная функция административной этики направлена на создание благоприятного морального климата на государственной и муниципальной службе.

*Ценностно-ориентирующая функция* административной этики обеспечивает государственных и муниципальных служащих необходимыми нравственными ценностями, подчеркивающими социальное предназначение их профессиональной служебной деятельности.

*Воспитательная функция* административной этики направлена на формирование и развитие нравственных качеств у государственных и муниципальных служащих, необходимых для замещения должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Такие моральные ориентиры как профессиональный долг,

профессиональная честь, профессиональная ответственность и другие позволяют служащим нравственно и профессионально совершенствоваться, овладевать необходимыми знаниями и навыками в избранной профессии. *Познавательная функция* связана с восприятием, анализом, отбором и обобщением информации, с приобретением служащим социального знания в процессе профессиональной служебной деятельности. Полученные знания формируют представления о содержании моральных отношений, обогащают нравственный потенциал государственных и муниципальных служащих, способствуют развитию этических основ их профессиональной деятельности.

Административная этика как вид этики профессиональной отобразает специфику и особенности профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

**Государственная служба как профессиональная деятельность.** Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>61</sup> государственная служба определяется как профессиональная **служебная** деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- > Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- > субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- > лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- > лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Уже в самом определении государственной службы заложен нравственный императив.

Государственная служба это не просто профессиональная деятельность, это, прежде всего, *служба*. Сущностные свойства понятия «служба» раскрываются через такие категории как долг, преданность, обязанность, верность, честь. В словаре С.И. Ожегова служба определяется как выполнение чьей-либо воли, приказаний, деятельность на пользу кого-нибудь.<sup>62</sup> Особенность государственной службы заключается в ее этосе, в изначально вложенном в нее культурно-гуманистическом назначении «...служба не имеет только материальных измерений, вроде времени службы либо произведенных продуктов (изделий), а заключается в духовной (идейной, ценностной) общности того, кому служат, и того, кто служит; более того, в их совместной принадлежности к какому-либо большому и важному для них идеалу, интересу, делу».<sup>63</sup>

История российского государства отчетливо свидетельствует о том, что государственная служба возникла и развивалась именно в контексте служения. В период великого Московского княжества служилые князья были связаны с великим князем обязанностью военной службы. На протяжении XV–XVII в.в. на Руси складывается особый тип государственности – «служилое государство». Складывается сложная иерархия чинов «служилых людей».

«Служилые люди» рекрутировались из высших слоев русского общества. Преимущественное значение имели два признака: древность рода и знатность рода, которая определялась принадлежностью к княжеским фамилиям.

В XIII–XIV в.в. дворяне – люди из двора – занимали административные должности среднего уровня и за службу получали небольшие поместья на правах владения (а не собственности). В дальнейшем данный принцип утвердился как основной во взаимоотношениях государства и его служащих. В зависимости от уровня службы полагалось жалование и поместье определенного размера с крестьянами, которые обрабатывали землю на условиях барщины. К XVII в. высший слой «государевых слуг»

образует самостоятельную сословную корпорацию – дворянство, которое практически до времен Екатерины II представляло служилое сословие.

XVIII–XIX вв. также проходят под эгидой служения монархической, самодержавной власти «...по долгу каждому служителю наилучшею мерою хранить всюду Монарха своего интерес...».64

В научной литературе представлен достаточно широкий спектр точек зрения относительно вопроса о служебной деятельности как особом виде социальной деятельности, а также непосредственно о понятии «служба». Одни авторы считают что понятие «служба» может включать и обозначать и вид деятельности людей, и ведомственное подразделение, и самостоятельное ведомство.65 Другие определяют службу как вид социальной деятельности, которая в системе социальных отношений является необходимым условием нормальной жизнедеятельности общества.66

Государственная служба является социальным и публично-правовым институтом. Государственная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью. Публичность государственной службы есть важнейшая составная часть публичного права, выражающая право народа как суверена демократического государства на профессиональное ведение дел от лица всего народа. Принцип демократизма, заложенный Конституцией РФ (ст. 3), определяет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования. Социальные цели государственной службы обусловлены конституционным установлением социальности Российского государства. «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (Конституция РФ, ст. 7). Социальный характер функционирования государственной службы, таким образом, связан с необходимостью удовлетворения общих материальных и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, занятости, социальными приоритетами в повседневной деятельности.

Государственная служба является правовым институтом. Правовой характер функционирования государственной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, государственные служащие призваны осуществлять вою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ. Государственная служба является субъектом контроля соблюдения законодательства. С другой стороны, государственная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к государственным служащим, предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативным правовыми актами и тем самым отличает государственных служащих от других работников.

Еще одна специфика государственной службы заключается в том, что предполагается наличие у каждого государственного служащего того или иного объёма властных распорядительных полномочий. Вследствие этого этика государственной службы включает в себя все основные элементы этики и культуры управления: принятие решения, его подготовка, реализация, предвидение последствий принятых решений и т. д. Каждый уровень государственной службы, каждая должность предполагает разный объем властно-распорядительных полномочий. И эти властные полномочия есть даже у государственных служащих, занимающих самые низкие должности в иерархии должностей, соответственно и проявления власти могут быть самыми различными, начиная от умышленного непредставления государственным служащим какой-либо информации до неприязненного, грубого отношения по отношению к гражданам.

Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определены основные принципы построения и функционирования государственной службы:

1) *федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.* Принцип федерализма обусловлен Конституцией РФ (ст. 5) – федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ. Субъекты РФ выстраивают свои отношения с федеральным центром на абсолютно равных условиях;

2) *законность.* Принцип законности определяет обязанность государственных органов, должностных лиц и государственных служащих исполнять должностные обязанности в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, иными нормативными правовыми актами РФ;

3) *приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.* Данный принцип основывается на ст. 2 Конституции РФ, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Обязательность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина проистекает также из ст.18, 45, 46 Конституции РФ. Именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность государственных органов;

4) *равный доступ граждан к государственной службе.* В соответствии с п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года гражданин, без какой бы то ни было дискриминации должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (Конституция РФ, ст. 32, п. 4). При приеме и при прохождении государственной службы не допускается какая-либо дискриминация в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения;

5) *единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.* Данный принцип предполагает нормативное закрепление единых подходов к организации государственной службы РФ с учетом особенностей отдельных ее видов;

6) *взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы.* Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы, единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы, единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы проявляется в единых требованиях к ограничениям и требованиям к служебному поведению государственных и муниципальных служащих;

7) *открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.* Данный принцип проистекает из положений Конституции РФ (п. 2 ст. 24), в соответствии с которыми органы государственной власти, их должностные лица обязаны обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами,

непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Деятельность государственных служащих должна быть открыта для общественного контроля, в средствах массовой информации должны демонстрироваться практика деятельности государственных органов, сведения о численности государственных служащих, материальном обеспечении и другие сведения. Тем самым обеспечивается другое конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (п. 1 ст. 32 Конституции РФ).

С другой стороны, реализация принципа гласности напрямую связана с выполнением государственными служащими обязанностей и реализацией прав, сопутствующих их служебному статусу;

8) *профессионализм и компетентность государственных служащих*. Данный принцип требует от государственных служащих высокого профессионализма и компетентности при выполнении должностных обязанностей.

Для замещения должностей государственной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Государственные служащие обязаны постоянно повышать свой профессиональный уровень;

9) *защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц*. Данный принцип означает, что граждане, находящиеся на государственной службе, имеют право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий и неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Принцип защищенности государственных служащих предполагает обеспечение возможностей успешного прохождения государственной службы, предоставление необходимых гарантий и прав, связанных с исполнением должностных обязанностей.

Установленные Федеральным законом № 58-ФЗ принципы организации и функционирования государственной службы определяют специфику содержания основных понятий и категорий административной этики государственных служащих.

*Патриотизм* – это не просто состояние души, когда человек чувствует гордость за триумфы своего Отечества и испытывает боль за его поражения, это не просто чувство причастности к своей стране и гордость за национальные традиции. Для государственного служащего патриотизм – это, прежде всего, реальные действия и реальные поступки, которые приумножают величие Отечества, это некий нравственный ориентир, побуждающий ставить интересы своей страны, общества, граждан выше своих личных интересов. Для государственных служащих данное понятие является фундаментальным, оно определяет сущность и социальное назначение профессии государственная служба.

В деятельности государственного служащего не могут и не должны сочетаться любовь к Отечеству и ксенофобия, пренебрежительное отношение к другим странам и другим народам. Произведения Аристотеля содержат интересные рассуждения о золотой середине, когда патриотизм предстает как середина между двумя крайностями: между национальной кичливостью и приниженностью, заискиванием перед всем иностранным. Истинный патриотизм включает в себя конструктивное отношение к культуре и достижениям других народов. Истинный патриотизм государственного служащего не совместим ни с какими иными «измами» – национализмом, шовинизмом, космополитизмом, экстремизмом.

*Профессиональный долг* – данная категория вбирает в себя сразу несколько нравственных требования, необходимых для государственных служащих. Профессиональный долг обязывает государственного служащего, соблюдая принцип



законности, добросовестно относиться к исполнению должностных обязанностей. Профессиональный долг обязывает государственного служащего при выполнении должностных обязанностей руководствоваться моральными принципами бескорыстности, независимости и неподкупности. Профессиональный долг обязывает государственного служащего нести моральную ответственность за каждое сказанное слово, за каждое принятое решение и за его социальные последствия.

*Профессиональная справедливость* – законное и целесообразное использование государственным служащими властных полномочий, защита законных прав и интересов всех граждан, а не узко выделенных лиц или групп, отсутствие дискриминации, теневых льгот и привилегий. Профессиональная справедливость тесно связана с принципами гуманизма.

Для государственного служащего принцип гуманизма заложен в конституционном принципе – человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Следовательно, высшей обязанностью каждого государственного служащего является признание, соблюдение и защита законных прав и свобод человека и гражданина.

*Профессиональная честь* – представляет мировоззренческую настроенность государственного служащего на причастность к особой профессии, осознание социальной значимости этой профессии и той роли и той ответственности, которая накладывается на ее представителей. В тоже время это внутреннее достоинство государственного служащего, определяющее его поведение, характер взаимоотношений с руководителями, коллегами, подчиненными и гражданами «...служить бы рад, прислуживаться тошно...». Это глубокое понимание того, что чем выше должность, которую занимает государственный служащий, чем она влиятельнее, тем больше должно быть у государственного служащего осознания ответственности, и тем совершеннее должны быть интеллектуальные и нравственные качества, которые делают его достойным этой должности.

*Профессиональная ответственность* государственного служащего включает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей. Правовая ответственность государственного служащего представлена четырьмя видами: дисциплинарной, административной, материальной и уголовной.

Моральная ответственность государственного служащего рассматривается «...в форме внутреннего ощущения собственной работы как конструктивной общественной практики, направленной на процветание и стабильность государства».<sup>67</sup> При рассмотрении роли профессиональной ответственности необходимо сделать акцент на социальной ответственности государственных служащих, «...социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников и представителей бизнеса».<sup>68</sup> Социальную ответственность государственных служащих можно определить как осознание своего долга, своего социального предназначения перед гражданами, перед обществом за свои действия или бездействия и их социальные последствия.

Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» выделяются три вида государственной службы:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

**Военная служба** – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных

Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания. Данное определение военной службы как вида федеральной государственной службы применяется со дня вступления в силу федерального закона о военной службе.

**Правоохранительная служба** – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. Данное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

Для военной и правоохранительной службы в целом характерны следующие признаки:

- > наличие специальных признаков в организации государственной службы;
- > специальное обеспечение (денежное содержание, форменная одежда, знаки отличия).
- > наличие специальных дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, учитывающих особенности должностных функций и условия службы;
- > особые условия и порядок поступления, прохождения государственной службы;
- > особые условия службы, нередко связанные с риском, умение владеть оружием.

Военная и правоохранительная служба в рамках общих признаков имеют свои специфические признаки. Так, например, специфика военной службы и ее отличие от других видов государственной службы заключается:

- а) в возможности применения специальных (военных) методов для решения поставленных задач, использование для этого средств вооруженной борьбы (оружия и вооружения как индивидуального, так и коллективного);
- б) в исполнении военной службы не только в добровольном порядке, но и по призыву как форме воинской обязанности, являющейся юридической обязанностью части населения государства, и ряд других особенностей.<sup>69</sup>

Специфика видов государственной службы обуславливает и специфику административной этики в каждом из них. На фоне общих этических требований к замещению должностей государственной службы могут быть предусмотрены дополнительные нравственные требования к деятельности и поведению государственных служащих, отражающие особенности того или иного вида государственной службы. Здесь уместно говорить о военной этике или этике правоохранительной службы. Так, например, суть воинской службы никогда не ограничивалась мастерством владения оружием, умением красиво шагать на парадах, стоять в караулах, а усматривалась, прежде всего, в готовности и обязанности военнослужащих отдать жизнь за интересы Отечества. «Здесь цена службы сама жизнь человека, которой он не редко жертвует во имя будущего своего народа и своей страны».<sup>70</sup>

**Муниципальная служба.** *Муниципальная служба* – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Правовые основы муниципальной службы в РФ составляют Конституция РФ, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», иные федеральные законы и нормативные правовые акты РФ. Правовые основы муниципальной службы составляют также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые

акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Основные принципы организации муниципальной службы аналогичны с принципами организации государственной службы. Во многом наблюдается и схожесть социально-правового статуса государственных и муниципальных служащих. Принципы и нормы административной этики в равной степени распространяются как на государственных служащих, так и на муниципальных. Муниципальными правовыми актами, с учетом национально-культурных, социально-экономических и других особенностей муниципальных образований, может быть отражена специфика требований, предъявляемых к муниципальным служащим.

В настоящее время действующие муниципальные правовые акты такой специфики не отображают.

**Политика и государственная служба.** Проблемы взаимодействия политической элиты и административно-управленческого аппарата, проблемы проникновения политики на государственную службу привлекали внимание многих исследователей. В научно-методологическом осмыслении политической элиты, проблем ее взаимодействия с бюрократией и обществом сыграли немаловажную роль произведения Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббс, Ш. Монтескье, П. Бурдьё, Г. Лассуэлл, А. Боднар, Р. Миллс и других мыслителей.

В 1887 году В. Вильсоном была предложена концепция о дихотомии политического властвования и государственной службы. С точки зрения В. Вильсона властвующие структуры выполняют две основные функции: политическую и организационно-административную. Политическая функция заключается в выработке и принятии политических решений (законов, концепций), административная – в реализации этих решений в конкретных условиях. В. Вильсон настаивает на том, что статус государственного служащего должен зависеть только от его профессиональных качеств и ни в коем случае от «политической ангажированности». Вильсон предлагает деполитизировать административные функции, а управленческий аппарат сделать независимым от изменений, происходящих в правящей политической верхушке.<sup>71</sup>

Проблема зависимости государственного аппарата от «политической верхушки» актуально для большинства государств. Политики определяют политические, цели, стратегические и тактические задачи государства, определяют функции, принципы и приоритеты государственной службы. Политики контролируют государственный аппарат, определяют технологии его формирования, обостряя тем самым процессы проникновения политических ценностей на государственную службу. Проникновение политики в административные процессы сопровождается сращиванием этики государственной службы с моралью политики.

СМИ, пропагандируя определенные образцы поведения политической элиты и внедряя их в массовое сознание, способствуют политизации государственной службы.

Взаимоотношения политики и государственной службы в разных странах сложились по-разному – от полного сращивания политики с административным аппаратом до полной политической нейтральности государственных служащих, которые в своей деятельности руководствуются только приказами и распоряжениями руководителей, избегая политических пристрастий.

В научной литературе сложились две диаметрально противоположные точки зрения относительно партийности российской государственной службы. Одни ученые и практики настаивают на политической нейтральности государственного аппарата, мотивируя это тем, что практически во всех цивилизованных странах государственному служащему запрещается не только выступать за ниспровержение конституционного строя, но и участвовать в забастовках или защищать право на забастовку, выдвигаться кандидатом на выборную должность в законодательные собрания. Сторонники другой позиции считают, что политическая и административная власть могут существовать только в единстве, поскольку группа единомышленников, сплоченная партийной

дисциплиной и единой партийной идеологией, будет действовать эффективнее, нежели ряд разобщенных государственных служащих, даже и находящихся во взаимодействии вследствие своего служебного положения.

В России сложилась система внепартийности государственной службы, что находит отражение в законодательстве, которое ее регулирует. Политическая должность – это государственная должность, замещаемая высшими должностными лицами государства. На политические должности либо избираются (всеобщим и прямым голосованием), либо назначаются законодательными выборными коллегиями или высшими должностными лицами государства с последующим утверждением законодательным органом. 72 Политические должности в России учреждаются Конституцией РФ и федеральными законами. Указом Президента РФ от 11 января 1995 года № 32 утвержден сводный перечень государственных должностей РФ.<sup>73</sup>

В соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. политические должности были включены в структуру должностей государственной службы и представляли так называемую категорию «А».

Реформа государственной службы (Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») вывела политические должности из структуры должностей государственной службы.

Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» декларируются *два основных принципа* организации и функционирования государственной службы – принцип внепартийности и принцип политической нейтральности.

Принцип внепартийности означает невозможность дискриминации по политическим признакам (принадлежности или взглядам) при поступлении и прохождении государственной

гражданской службы. В тоже время от каждого конкретного государственного служащего требуется при исполнении должностных обязанностей соблюдение принципа политической нейтральности. Государственному гражданскому служащему запрещается:

- > использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

- > использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

- > создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самостоятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

Установленные запреты нацелены на деполитизацию и департизацию государственной службы. Однако все эти запреты носят нормативный характер и не предусматривают все возможные варианты поведения государственного служащего, который сам определяет степень соответствия этим запретам. Несмотря на достаточно подробное правовое регламентирование нельзя сказать, что на практике проблема соотношения политики и административно-управленческого персонала решена в нашей стране однозначно.

В условиях сложного государственного строительства в России деятельность государственных служащих, в той или иной степени политизируется. Формы, уровни и объем участия государственных служащих в политике обуславливаются не только действиями политических институтов, расстановкой политических сил, но и

национальной политической традицией и политической культурой. В этой связи особую роль должны сыграть принципы политической этики на государственной службе.

## 2.2. Роль права в формировании и развитии профессиональной этики

**Соотношение права и морали.** Проблема соотношения права и морали в системе властных отношений является одной из важнейших проблем философско-этического знания. Что лежит в основе государственного управления и государственной власти: нормативно-правовые принципы или идеи нравственности и социальной справедливости? Ответ на этот вопрос имеет большое значение для этического анализа управленческой деятельности.

Философское наследие характеризуется многообразием точек зрения и подходов к проблеме соотношения права и морали. Так, например, М. Вебер в работе «Этика протестантизма» подробно проанализировал влияние нормативных условий на деятельность и поведение отдельных групп и индивидов. С точки зрения Вебера социальное действие может быть, во-первых, целерациональным, если в его основе лежит ожидание определенного поведения предметов внешнего мира и других людей и использование этого ожидания в качестве «условий» или «средств» для достижения своей рационально поставленной и продуманной цели. Во-вторых, социальное действие может быть ценностно-рациональным, основанным на вере в безусловную – эстетическую, религиозную или любую другую – самодовлеющую ценность определенного поведения как такового, независимо от того, к чему оно приведет.

В-третьих, социальное действие может быть аффективным, прежде всего эмоциональным, то есть обусловленным аффектами или эмоциональным состоянием индивида. Социальное действие также может быть основано на длительных привычках, то есть быть традиционным.<sup>74</sup>

Согласно утверждениям И. Канта, о правовом порядке можно говорить лишь тогда, когда в обществе складывается высокая нравственность и система средств и санкций, с помощью которых государство может заставить индивида соблюдать нравственные нормы.

Необходим такой государственный строй, который «...основан на наибольшей человеческой свободе согласно законам, благодаря которым свобода каждого совместима со свободой всех остальных...».<sup>75</sup> Данный принцип, по мнению И. Канта, должен быть положен в основу любого закона. Главные препятствия для правового государства заключаются не в человеческой природе, а в пренебрежении истинных идей при составлении законов. По мнению И. Канта основным признаком правового сознания является патриотизм, общественные ценности того или иного государства, передающиеся из поколения в поколение.

Между институтом права и моралью существуют отличия. Правовые нормы формально определены, закрепляются в официальных документах государством и его институтами. Право «...есть порядок внешне гарантированный возможностью (морального или физического) принуждения, осуществляемого особой группой людей, в чьи непосредственные функции входит охранять порядок или предотвращать нарушение его действия посредством применения силы. „Значимость“ такого порядка сохраняется даже в том случае, если он нарушается. „Вор, скрывая свой поступок, ориентируется на значимость законов уголовного права. Он вынужден скрывать его именно потому, что в определенной среде порядок сохраняет свою значимость“».<sup>76</sup> Действие норм права обеспечивается властными санкциями государства и его институтами и ограничивается сферой воздействия государства.

Мораль проявляется в обычаях и традициях общества, в воспроизведении поведенческих стандартов, вытекающих из этих традиций, в поступках и поведении людей. Моральными нормами человек руководствуется добровольно, без принуждения

исходя из удобства или по каким-либо другим причинам. Действие морали, формируемое общественным мнением, проникает во все сферы общественной жизнедеятельности.

Нормы права значительно ограничивают свободу воли, свободу выбора и свободу действия личности, нравственность предполагает достаточно широкие свободы. Несоблюдение юридических норм влечет за собой наказание, неприятными последствиями и внешние принудительные меры, в праве не предоставляется право выбора соблюдать или не соблюдать правовые нормы. Несоблюдение моральных норм чревато лишь укорами совести и чувством вины.

Право это не только форма осуществления нравственности, целый ряд юридических норм абсолютно не связаны с этикой, например, процессуальные нормы (действия, сроки, свидетели и другие), не все содержание права определяется нравственными началами.

При всех существующих отличиях право и мораль находятся в тесной взаимосвязи.

Человечество связано и переплетено между собой, человек есть существо общежительное, а потому, у него имеются и общественные потребности, а содержание деятельности многих направлена на достижение общих целей. «Из всех договоров, по которым множество людей объединяется в общество, договор об установлении гражданского устройства есть договор особого рода, что хотя в смысле исполнения он имеет много общего с каждым другим договором, также направленным на какую-то поощряемую в обществе цель... публичными принудительными законами... можно определить каждому свое и охранить от посягательств каждого другого».77 Нормы права составляют этический минимум, соблюдение которого обязательно на определенной стадии общественного развития, для того чтобы это общественное развитие произошло. Нравственная позиция людей различна, поэтому содержание права не может быть сведено к осуществлению какого-то нравственного идеала. Право является средством урегулирования сталкивающихся между собой в своем практическом осуществлении различных противоречащих друг другу нравственных идеалов. А нравственность в свою очередь обеспечивает практическую реализацию права «...легитимность порядка может быть гарантирована только внутренне, а именно: 1. чисто аффективно: эмоциональной преданностью; 2. ценностно-рационально: верой в абсолютную значимость порядка как в качестве выражения высочайших непреложных ценностей (нравственных, эстетических или каких-либо иных); 3. религиозно: верой в зависимость блага и спасения от сохранения данного порядка».78

Взаимодействие права и морали прослеживается и через наличие у них сходных функций: регулятивной, воспитательной, информационной, коммуникативной. И право и мораль выступают как два самостоятельных института социального регулирования, они взаимодействуют, упорядочивая наиболее важные общественные отношения. Мораль, проникая в юридическую сферу, отражает нравственно опосредованные потребности социальной жизни («...большинство законных поступков совершается от добродетели в целом..., а добродетель в целом создается поступками, которые представляют собой узаконенные действия, установленные законодателем для воспитания на общее благо».79 Правовые нормы упорядочивают нравственные нормы, а за счет ограничения их четкими рамками достигается единство применения, единые принципы и строгая процедура. Нормы права должны отображать публичный интерес, эффективно воздействовать на поведение людей, разумно сочетать интересы всех членов социума. В праве должны отражаться основные нравственные ценности: свобода, равенство, справедливость, гуманизм и другие – от этого во многом зависит решение задач, стоящих перед обществом.

**Роль права в формировании и развитии этики государственной службы.**

Государственная служба является профессиональной деятельностью, для которой характерно доминирование права в определении морали, что обусловлено социальным предназначением и публичным характером этой профессии. На государственной службе

правовой регламентации подлежат все сферы, начиная от формата деятельности государственного служащего заканчивая порядком взаимодействий с руководителем, коллегами, гражданами. Цель правовой регламентации заключается в стандартизации поведения и деятельности государственных служащих с тем, чтобы никакие обстоятельства объективного (структурные изменения, кадровые перестановки) и субъективного (личные интересы и мотивация) характера не могли повлиять на качество и результат деятельности органов государственного управления.

Зарубежный опыт организации государственной службы достаточно широко представлен законодательством, регулирующим этические основы поведения государственных служащих. Указом Президента Кыргызской Республики от 9 января 2001 года № 11 утверждено Положение «Об основах этики государственных служащих Кыргызской Республики». Положение разработано в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» и устанавливает нормы поведения государственного служащего и меры воздействия на государственных служащих за нарушение этических норм. Указанным положением определены основные принципы этики на государственной службе. Государственный служащий обязан:

- > на высокопрофессиональном уровне выполнять возложенные на него обязанности, повышать свой общеобразовательный и профессиональный уровень;
- > при исполнении своих служебных обязанностей и во внеслужебных отношениях государственный служащий обязан в общении с руководством, коллегами, подчиненными и гражданами соблюдать общепринятые правила поведения, вести себя с достоинством;
- > быть вежливым, корректным, терпеливым, принципиальным, стремиться глубоко разбираться в существе вопроса, уметь выслушать собеседника и понять его позицию, а также взвешивать и аргументировать принимаемые решения;
- > не оставлять без внимания факты нарушения норм этики со стороны других государственных служащих;
- > не принуждать своего подчиненного принимать неправомерные решения или совершать незаконные действия;
- > не распространять служебную информацию, составляющую государственную тайну;
- > не обсуждать с гражданами и другими лицами действия своего руководителя, коллег и подчиненного, а также свои собственные действия на государственной службе;
- > запрещается использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают интересы самого государственного служащего или членов его семьи, лиц, являющихся его близкими родственниками.

Соблюдение этики является должностной обязанностью каждого государственного служащего и закрепляется в его функциональных обязанностях. Комиссии по этике создаются в каждом государственном органе из числа государственных служащих. Комиссии осуществляют постоянный контроль над соблюдением законодательства о государственной службе и этике государственных служащих, за соблюдение этических норм государственных служащих. За несоблюдение государственным служащим законодательства о государственной службе Кыргызской Республики и за не выполнение должностных обязанностей государственные служащие несут дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Особое значение этическим нормам уделяет американское законодательство в регулировании государственной службы. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. в форме резолюции Конгресса, содержащей следующие требования:

- > преданность высшим моральным принципам и государству, которые выше преданности лицам, партии и государственным органам;

> поддержка Конституции, законов и постановлений Соединенных Штатов и всех органов власти;

> работа в течение трудового дня за дневную оплату, прилагая при этом необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;

> находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;

> не осуществлять дискриминацию путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий, как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ и подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;

> не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;

> не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

> никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды;

> вскрывать случаи коррупции при их обнаружении.<sup>80</sup>

Основные правила деловой этики содержатся в Главе 11 Раздела 18 Свода законов США.<sup>81</sup> Запреты и требования, предъявляемые к государственным служащим, могут быть разделены на три основные группы. Первая группа запретов связана с дополнительными вознаграждениями, подарками и взятками. Государственным служащим запрещено:

> брать и давать взятки денежными или другими средствами за оказанное содействие при выполнении служебных обязанностей, брать или давать незаконное денежное вознаграждение, либо предлагать или принимать ценные вещи до или после выполнения функций, связанных с занимаемой должностью. Денежное вознаграждение нелегально, даже тогда, когда оно не связано с конкретной ответной услугой со стороны государственного служащего, принимающего такое вознаграждение от частного лица, и поэтому предусматривает менее строгое наказание, чем взятка;

> брать вознаграждение из негосударственных источников в случаях, затрагивающих интересы государства;

> принимать подарки от частных, юридических или физических лиц, имеющих заинтересованность в получении чего-либо от данного служащего, а также подарки, полученные благодаря положению, занимаемому данным государственным служащим. Запрещены также подарки подчиненным своим руководителям. Есть несколько исключений из этих правил, которые касаются подарков, имеющих строго определенную “минимальную стоимость”, а также подарков между лицами, связанными дружескими отношениями до поступления служащего на государственную службу;

> получать дополнительные денежные средства из частных источников за услуги, оказанные в официальном порядке, будучи на государственной службе.

Вторая группа запретов связана с нейтральностью и лояльностью государственных служащих при выполнении должностных обязанностей. Государственные служащие не имеют право:

> выступать в качестве платных или бесплатных представителей, либо юристов, представляющих частное лицо или организацию в вопросах, затрагивающих интересы государства;

> занимать позицию другой стороны в вопросах, которыми они занимались, будучи на государственной службе. Этот запрет также налагает дополнительные ограничения, связанные с конкретными обязанностями служащего и относящиеся к лицам, занимавшим высокие посты, которые вследствие своего руководящего положения имеют возможность оказывать влияние на своих бывших коллег. Это положение также предусматривает двухлетний запрет на деловые контакты с бывшим местом работы по вопросам, ранее



входившим в компетенцию должностного лица, даже если он лично не занимался такими вопросами и ничего о них не знал. Для лиц, занимавших высокооплачиваемые посты, предусмотрен годичный запрет. Такие лица в течение года после ухода с работы не имеют права общаться со служащими по бывшему месту работы либо посещать само учреждение в связи с любыми вопросами, даже если эти вопросы возникли уже после его увольнения;

> заниматься вопросами, затрагивающими интересы возможного работодателя;

> использовать свое служебное положение, конфиденциальную информацию, государственное имущество и время в личных или чьих бы то ни было интересах.<sup>82</sup>

Третья группа запретов связана с конфликтом интересов. Государственному служащему запрещается:

> заниматься вопросами, которые могут оказать воздействие или быть связанными с его финансовыми интересами, финансовыми интересами супруги, детей, партнера по бизнесу, организации, в которой он занимает руководящий пост, пост директора или опекуна, либо организации, в которую служащий собирается устроиться на работу;

> заниматься вопросами, которые могут непосредственно затрагивать финансовые интересы самих служащих или лиц, доверивших этим служащим ведение своих дел в частном порядке. В случае, если интересы служащего входят в противоречие с интересами его учреждения, служащий обязан отказаться от участия в порученной ему работе либо ликвидировать свою долю участия в частном предприятии, либо получить от вышестоящего начальства официальное разрешение на выполнение работы, несмотря на сложившиеся обстоятельства. Разрешение на продолжение «конфликтующей» работы выдаются в том случае, если конфликт интересов незначителен и не помешает добросовестному выполнению служебных обязанностей. В соответствии с действующими правилами каждое государственное учреждение самостоятельно решает, в каких случаях следует абсолютно запретить владение акциями или участие в частных предприятиях. В требованиях также учтены ситуации, где нет прямого конфликта интересов, но поставлены под сомнение способность государственных служащих сохранять беспристрастность. Так, государственные служащие не имеют права принимать участия в решении вопросов, затрагивающих финансовые интересы членов их семей, близких родственников, бывших работодателей, начальников, деловых партнеров либо организаций, в работе которых служащий принимает активное участие.

Служащим также запрещено участвовать в делах, затрагивающих интересы их супругов, если его участие в данной работе намного важнее сомнений в его беспристрастности.<sup>83</sup>

Законодательством также устанавливается требование получать предварительное разрешение на определенную деятельность. Государственным служащим запрещено работать на стороне или заниматься какой-либо иной деятельностью, если эта деятельность или работа входит в противоречие с их служебными обязанностями. Специальные правила регламентируют оказание консультативных услуг, получение платы за публичные выступления, публикации или преподавание. Для работников высшего руководящего звена установлены пределы доходов, которые они имеют право получать.

За нарушение этических правил законодательством предусматривается гражданско-правовая и уголовная ответственность.

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе является итогом реформ, начавшихся сразу после войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для характеристики всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, в строго юридическом смысле оно значительно уже и по существу относится только к служащим гражданской (публичной) службы. Действующий с 1946 г. «Закон об общем статусе чиновника» регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда.<sup>84</sup>

Согласно французскому законодательству, лицо не может быть принято на гражданскую службу в случаях:

- > если не имеет французского гражданства;
- > не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения;
- > нарушает законодательство о военной службе.

Нарушение законодательства о военной службе подразумевает решение всех вопросов с военной службой: завершение военной службы, либо освобождение от военной службы.

В отличие от других государств (Германии, США, Великобритании) административное право которых предполагает обязательную верность чиновников государственной власти, т. е. регулирует не только их профессиональную, но и политическую деятельность, во Франции в личном деле чиновника не может фигурировать никакое упоминание о политических, религиозных или философских взглядах.<sup>85</sup> Политическая приверженность и политический конформизм требуется только от высокопоставленных должностных лиц. От гражданских служащих не требуется активно выражать свои политические пристрастия, поддерживать правительственный курс или вступать в правящую политическую партию. Французский гражданский служащий, прежде всего, должен быть верен Конституции Франции и французскому народу. При исполнении должностных обязанностей от чиновника требуется политическая нейтральность и лояльность, запрещается активная пропаганда политических и религиозных убеждений.

Французский чиновник обязан соблюдать служебную тайну, запрещается передавать любую информацию частным лицам и даже чиновникам других ведомств. Информация, полученная чиновником при исполнении служебных обязанностей должна использоваться только в служебных целях. В тоже время это не снимает с чиновника обязанности информировать общественность о деятельности государственной структуры в установленном законодательстве объеме и порядке и обеспечивать доступ к «открытым» документам.<sup>86</sup>

Во Франции с целью предупреждения коррупции в системе государственной службы государственные служащие обязаны сообщать о своем имуществе и доходах в независимые инстанции. Помимо этого созданы правовые и организационные основы, обеспечивающие широкую гласность деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата. Разработаны формы подачи информации широкой общественности о соглашениях, подписанных административными учреждениями или о разрешениях, выданных ими.

С 1991 года активно проводится политика повышения моральных стандартов поведения государственных служащих. Во Франции создаются органы, не обладающие административными полномочиями и осаживающие серьезные нарушения в этике поведения государственных служащих. Центральный департамент по предотвращению коррупции (1993 г.), Межминистерская комиссия по расследованию контрактов, заключаемых служащими (1994 г) и Высший совет по этике в национальной политике (1995 г.) выявляют нарушения этических норм и доводят в необходимых случаях информацию об этом в прокуратуру и другие органы.<sup>87</sup>

В России не раз предпринимались попытки разработки и принятия Этического кодекса государственных служащих. Первые упоминания о необходимости разработки свода этических правил государственного служащего встречаются в Постановлении Правительства РФ от 30 апреля 1997 года № 495.88. В 1997 году Министерством труда и социального развития РФ был подготовлен Свод этических правил, который, однако, не был утвержден. Подобная участь ожидала и проект «Кодекс поведения государственных служащих», который был представлен на рассмотрение в Государственную Думу РФ депутатами В.Н. Южаковым и В.А. Рыжковым в 2001 году. Документ был принят только в первом чтении. Кодекс поведения государственных служащих не принят и в настоящее

время. А поведение государственных служащих регламентируется Указом Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

И все-таки опыт подготовки и принятия такого рода документов на государственной службе в российской практике имеется. Так, например, Приказом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 13 июня 2007 года № 7589 утверждается этический кодекс федеральных государственных гражданских служащих федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Удивляет тот факт, что этот кодекс носит рекомендательный характер, учитывая, что все основные его положения воспроизводят статьи Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Указа Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Предусматривается также и ответственность за несоблюдение этического кодекса:

«Государственный служащий Росфиннадзора должен понимать, что явное и систематическое нарушение норм данного Кодекса несовместимо с дальнейшей служебной деятельностью в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (ст. 10).

Постановлением Администрации Тамбовской области от 17 апреля 2008 г. № 477 «Об утверждении Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти области» определены правила поведения гражданских служащих Тамбовской области. Складывается впечатление, что существуют отличия этических норм гражданской службы Тамбовской области от этических норм гражданской службы других субъектов и федеральной гражданской службы, которые, кстати, не нашли отражения в самом Кодексе.

Подобного рода документы будут появляться и в дальнейшем, а смысл их существования будет заключаться в дублировании основных положений федеральных законов. Ситуация принципиально может измениться с принятием общего для всех государственных служащих Кодекса поведения, который даже не столько будет нормативным, определяющим нормы поведения, сколько этическим, закладывающим основные нравственные ориентиры и ценности государственных служащих, отражающих социальное предназначение государственной службы как профессии.

Проблема принятия Кодекса поведения государственного служащего достаточно активно обсуждается в научной и публицистической литературе, что говорит об ее актуальности. Существует ряд трудностей, связанных с юридическим оформлением данного документа. Во-первых, очень сложно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов для государственных служащих, охарактеризовать многообразие ситуаций и варианты нравственных норм поведения, которые соответствовали бы этим ситуациям. Во-вторых, многие поведенческие акты по своей природе не могут фиксироваться с помощью юридических норм, лежат в эмоциональной, неформальной сфере. В-третьих, государственная служба как профессиональная деятельность имеет свою специфику, которая накладывает свой отпечаток и на те нормы, которые должны содержаться в этическом кодексе. Сами по себе юридические нормы в целом ряде случаев являются не этическими нормами в общепринятом виде и значении, а регламентируют порядок поведения. Так, например, для государственных гражданских служащих устанавливается порядок подачи сведений о доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе. Не соблюдение данной обязанности не характеризует государственного служащего как злого, подлого или безнравственного человека. Не соблюдение данной нормы юридически означает невыполнение служащим своих служебных обязанностей. И в тоже время данная обязанность направлена на создание открытой прозрачной государственной службы, на исключение фактов коррупции среди государственных служащих.

Принятие этического кодекса не решит всех проблем государственной службы. Но нравственный дух служения обществу, гражданам, заложенный в этическом кодексе, будет предостерегать государственных служащих от совершения неэтичных поступков, а юридические нормы будут конкретно ориентировать на совершение должных и надлежащих действий.

**Вопросы для самоконтроля**

1. В чем заключается специфика профессиональной этики?
2. Что такое административная этика, какова ее цель и основные задачи?
3. Какие функции выполняет административная этика?
4. Охарактеризуйте основные принципы организации государственной службы Российской Федерации. Каким образом они влияют на содержание основных понятий, категорий и принципов профессиональной этики?
5. В чем заключаются особенности этики правоохранительной и военной службы?
6. Чем характеризуется соблюдение принципа политической нейтральности на государственной службе?
7. Какие отличия существуют между правом и моралью?
8. Какую роль играет право в развитии этики государственной службы?

## Глава 3. Культура управления на государственной службе

### 3.1. Управленческая культура как основа служебной деятельности государственных служащих

В современной научной и учебной литературе сложились различные подходы к определению понятия «управленческая культура». Одни авторы под управленческой культурой понимают «оптимальную систему управленческих действий, более или менее полно отвечающую текущим, перспективным и глобальным задачам общества».90 Другие управленческую культуру определяют как «практическую систему мер и методов, имеющих прямое и непосредственное отношение к практике».91 Третьи рассматривают управленческую культуру с позиции имеющихся у субъекта управления качеств «управленческая культура - это высокий уровень сформированности интеллектуальных, эмоционально-волевых, нравственных, физических качеств, совокупность которых позволяет решать профессиональные задачи в сфере социального управления с высокой степенью эффективности и стабильности».92

Управленческая культура государственных служащих детерминирована современными тенденциями государственного управления и социальным предназначением профессии государственная служба. Управленческой культуре государственных служащих свойственны атрибуты, выражающие современные требования к участникам государственно-служебных отношений. А именно:

1. Духовная культура государственных служащих. Духовная культура включает в себя нравственную культуру и нравственное сознание личности, ориентированные на высокие идеалы, чувства, мысли, поступки, проявляющиеся как в чувственно-эмоциональной, так и содержательно-рациональной форме. Честность, доброжелательность, скромность, порядочность, уважение к личности должны стать нравственными нормами поведения государственного служащего, внутренним нравственным законом. Существует точка зрения, что для надлежащего исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей достаточно административных норм, наличия необходимых навыков и умений. Однако вряд ли возможно урегулировать все возможные действия государственного служащего и предусмотреть все возможные варианты поведения, вряд ли возможно принудительно заставить государственного служащего быть честным или доброжелательным. Государственный служащий находится в перманентном состоянии морального выбора. Способность сделать правильный нравственный выбор является показателем целостности его духовной культуры, основанной на стремлении к общественному благу, сознательном отказе от эгоистического интереса, от самоутверждения, наносящего вред общему делу, чувству ответственности за последствия и результаты своей деятельности.

Духовная культура государственного служащего предполагает достаточно высокий уровень эстетического вкуса, который определяет его духовные потребности – приобщение к миру прекрасного и постоянное духовное совершенствование.

Духовная культура включает также в себя и образ жизни государственного служащего.

2. Профессиональные знания, навыки и качества, необходимые государственным служащим для замещения должности государственной службы. Профессиональные знания предполагают широкий спектр знаний – система экономических отношений, правовые основы государственного управления, политическая система общества, принципы формирования гражданского общества и управления социально-экономическими отношениями, инновационный менеджмент, основы управления персоналом.

Профессиональные навыки и умения предполагают:

> навыки принятия управленческих решений;

> эффективное применение не только известных способов и методов решения возникающих управленческих ситуаций, но и инициирование и применение инновационные методов и приемов осуществления управленческой деятельности;

> навыки воспроизводства управленческих знаний и навыков в других людях, наставничество;

> умения критически оценивать свои способности, расчетливо и эмоционально взвешенно действовать при исполнении должностных обязанностей;

> навыки командной деятельности;

> навыки использования ПК;

> навыки прогнозирования и проектирования. Каждый государственный служащий должен уметь предвидеть последствия принимаемых решений и прогнозировать получаемые результаты.

Профессиональные качества требуют от государственного служащего соблюдения служебной дисциплины и высокую степень ответственности за совершаемые действия или бездействия.

Учитывая разную направленность деятельности органов государственного управления, их иерархическую структуру, а также сложившиеся в них формы разделения труда, каждая должность государственной службы предполагает наличие у государственных служащих специальных знаний, навыков и качеств, которые характеризуют род их деятельности (налоговая, таможенная, МЧС и др. – экономисты, юристы, документоведы и др.).

3. Этикет. Этикет на государственной службе как отражение общих принципов современного этикета регулируют различные формы управленческого действия и поведения.

4. Культура управленческих взаимодействий. Система государственного управления пронизана различными по уровням, характеру, свойству, функциональной направленности управленческими взаимодействиями. По сути, сама система социального управления – это система социальных и управленческих взаимодействий. В основе построения системы требований к управленческим взаимодействиям на государственной службе лежит понимание профессионально значимых качеств и навыков, влияющие на эффективность управленческих взаимодействий. Более подробно данный вопрос будет освещен в 4 главе настоящего учебного пособия.

Культура поведения государственного служащего, его поступки, формы общения и формы взаимодействий, должны быть основаны на нравственности, эстетическом вкусе и соблюдении определенных этических норм и правил. Истинная культура поведения индивидуума есть органическое сочетание внутренней и внешней культуры человека, умение найти правильную линию поведения даже в нестандартной, а порой и в экстремальной ситуации.

### **3.2. Духовно-нравственный облик современной государственной службы**

В последние годы в современной России происходят системные преобразования, коснувшиеся всех сфер общественной жизнедеятельности. Не осталась в стороне в этом смысле и государственная служба. Преобразования в государственно-управленческой сфере, административная реформа и реформа государственной службы проводятся под лозунгами «этизации» государственной службы, попытками наполнить ее нравственным содержанием и необходимостью осознания государственным служащими особого уровня социальной ответственности за результаты деятельности. Особое внимание уделяется этическим аспектам деятельности и поведения государственных служащих.

**Оценка государственных служащих в СМИ.** СМИ являются эффективным средством формирования общественного мнения, в том числе и в отношении деятельности государственных органов и государственных служащих. В начале 1990-х

годов было престижным избличать советскую власть и советский режим. Сегодня не менее модной становится критика в адрес чиновников. Их ругают в газетах, журналах, публицистических книгах, на телевидении.

Федеральным законом от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»<sup>93</sup> регулируется отношения, возникающие в связи с распространением государственными средствами массовой информации материалов или сообщений о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В СМИ освещается самая различная проблематика относительно деятельности органов государственной власти и государственных служащих – реформа, кадровые вопросы, денежное содержание чиновников, скандальные разоблачения. А вот характер размещаемых материалов приблизительно одинаков – это воспроизведение негативных оценок государственной службы, распространение стереотипного мнение о том, что работники государственного аппарата некомпетентны, не знают законов либо знают, но не выполняют их.

Газеты, журналы, телевизионные программы изобилуют материалами и комментариями к ним о не оперативных и не эффективных действиях государственных служащих, об использовании чиновниками служебного положения в личных целях.

Редким явлением для СМИ являются материалы о достижениях государственных служащих (если такие материалы и встречаются они носят обезличенный характер), при всем том, что за последние годы в России были достигнуты значительные результаты в политической, экономической и культурной сферах. А принимали ли участие во всех этих преобразованиях государственные служащие?

СМИ, культивируя далеко не самый приглядный образ современного чиновника, подпитывают и так достаточно серьезный конфликт между населением и органами государственного управления. Негативное отношение исходит со стороны населения, которое, испытывая недоверие к государству, идёт с обращением к государственному служащему, будучи заранее уверенным в том, что его проблему будет решить крайне тяжело и необходимой помощи от органов государственной власти он не получит. У государственного служащего, в свою очередь, ощущающего неприязнь со стороны населения к себе даже тогда, когда он ничего ещё не сделал и рефлектирующего по этому поводу, срабатывает защитная реакция, и он также настраивается на враждебный лад.

И все-таки СМИ и чиновники должны понимать необходимость сотрудничества и прилагать максимальные усилия для его осуществления. Без этого никакие положительные перемены в обществе невозможны. Административная реформа, реформа государственной службы, какие либо реальные сдвиги с точки зрения повышения эффективности деятельности органов государственной власти невозможны без формирования положительного имиджа государственного служащего. Перед СМИ стоит огромная задача: сформировать положительный имидж «государевой службы», соответствующей современным требованиям управления, создать новый общественный стереотип – «хороший чиновник», сформировать единые и четкие этические ориентиры деятельности госслужащего.

СМИ также должны выступить средством общественного контроля над деятельностью органов государственного управления и нравственным содержанием деятельности государственного аппарата, за соблюдением государственными служащими требований, предъявляемых к замещению должностей государственной службы.

Огромная роль в формировании позитивного имиджа государственной службы отводится PR технологиям. Паблик рилейшнз представляет взаимовыгодное взаимодействие государственных и негосударственных учреждений, организации и общественности, основанное на прозрачности деятельности органов государственной власти, призванное компромиссно учитывать и реализовывать интересы различных слоев

и групп всего общества, с одной стороны, с минимальной потерей для интересов личных, индивидуальных, частных – с другой.<sup>94</sup> Создание и поддержание позитивного образа государственных органов и государственных служащих в глазах граждан значительно повышает эффективность государственного управления.

#### **Общественное мнение о нравственных качествах государственных служащих.**

Нравственное противостояние гражданского общества и государства было объектом анализа еще в таких классических трудах как «Политика» Аристотеля, «Законы» Платона, «О духе законов» Ш. Монтескье, «Общественный договор» Ж.Ж. Руссо и других произведениях по политической, правовой и этической философии. Современные социально-политические и социокультурные условия резко усугубили противоречие между гражданским обществом и государственными служащими, а тотальная ориентация на экономическую эффективность негативно сказалась и на моральных, и на профессиональных качествах государственных служащих. Нет согласия между государственными служащими и гражданами по вопросу общественных противоречий современной России. Значительная часть населения склонна рассматривать отношения между обществом и бюрократией как конфликтные. Особенно склонны драматизировать противоречия между бюрократией и обществом предприниматели, в меньшей степени пенсионеры (40 %). Однако сами государственные служащие напряженность своих отношений с населением склонны не замечать, лишь 17 % государственных служащих отмечают сложившийся конфликт между органами государственной власти и населением.<sup>95</sup>

Гражданское общество дает весьма низкую оценку и государственной службе и государственным служащим. Если суммировать данные различных источников, анализирующих эту проблему, то выявляются конкретные негативные нравственные качества государственных служащих, которые в наибольшей мере возмущают людей. Государственные служащие обвиняются в стремлении использовать должностную позицию в корыстных целях, во взяточничестве, неуважительном отношении к людям, незнании подлинных нужд населения, оторванности от общества и граждан, пренебрежение к законам. На первое место среди человеческих качеств, которыми наделены сегодня работники многочисленных бюрократических учреждений респонденты значительным большинством голосов (почти 2/3) поставили равнодушие к людям, на второе – продажность (58,5 %), третье – безразличие к интересам страны (41 %).<sup>96</sup>

Негативные оценки нравственных характеристик современных государственных служащих от года к году принципиально не улучшаются, а нравственная ситуация в сфере государственной службы по-прежнему характеризуется как противоречивая, неустойчивая, конфликтная.

В рамках реализации программы реформирования государственной службы 2003–2005 г.г.<sup>97</sup> Министерством экономического развития РФ были проведены репрезентативные социологические опросы населения об отношении к государственным служащим и реформе государственной службы.<sup>98</sup> Опросы проводились по месту жительства респондентов в Самаре, Саратове, Красноярске, Чебоксарах. Полученные данные социологических исследований позволили специалистам сделать следующие выводы. Чиновник не относится гражданами ни к одной четко определенной социальной группе и занимает маргинальную (и оттого отвергаемую) социальную позицию, что вызвано недостаточной осведомленностью населения о деятельности государственных гражданских служащих. В восприятии участников опроса чиновники – это люди, наделенные властными полномочиями, управленческими функциями и имеющие доступ к значительным ресурсам. Границы понятия «чиновник» в массовом сознании размыты: нередко к ним причисляются любые «начальники», включая руководителей предприятий и организаций, не имеющих никакого отношения к государственной службе. Представления опрошенных о сфере деятельности, компетенции и ответственности чиновников также размыты. Многие респонденты убеждены, в частности, что они должны



заниматься законотворчеством, исполнять «свои» обязательства перед избирателями. Опрошенные граждане приписывают государственным служащим несвойственные государственной службе функции, функции депутатов, политиков, лиц, замещающих выборные государственные должности.

Среди участников опроса доминирует негативное отношение к чиновникам и их деятельности. Большинство респондентов считают, что госслужащие справляются со своими обязанностями хуже, чем на исходе советской эпохи. Почти половина опрошенных в Саратове, примерно треть в Самаре и Красноярске, и четверть в Чебоксарах считают, что чиновники в целом приносят больше вреда, чем пользы. Противоположного мнения придерживаются немногие: от 7 % в Саратове и около 16 % в Самаре.

Большинство респондентов, указывая на престиж государственной службы (социальное положение, льготы, другие возможности и пр.), испытывают чувство неприязни по отношению к госслужащим. Более половины респондентов полагают, что современные чиновники обладают избыточными полномочиями и используют их преимущественно в корыстных интересах.

Среди опрошенных преобладает мнение о едва ли не тотальной коррумпированности чиновников, причем примерно каждый третий респондент в Самаре и Саратове, каждый четвертый – в Красноярске и каждый пятый – в Чебоксарах утверждает, что ему лично или его близким доводилось давать взятки чиновникам. Однако при общем неприязненном отношении к государственным служащим большинство опрошенных хотели занять их место. Работа государственных служащих признается выгодной и престижной. Прежде всего, респонденты отмечали материальную выгоду (высокие официальные и теневые доходы), о доступе к различным ресурсам, льготам, о высоком социальном статусе госслужащего. Отмечается также, что работа чиновников требует высокого профессионализма и связана с повышенной ответственностью. Прослеживается интересная особенность общественного мнения: не столь плох чиновник, сколько сама по себе профессия государственного служащего, с точки зрения опрошенных, «сулит» высокое денежное содержание, различные льготы, возможности теневых доходов. И престижной она считается именно с этой точки зрения. И с точки зрения самой общественности государственная служба это, прежде всего, особые возможности для обогащения.

Специалистами, проводившими опрос, также отмечается, что негативное отношение к государственным служащим характерно для социально-демографических групп: «старший возраст», «образование ниже среднего», «низкий уровень дохода», низкая социальная адаптивность. Рациональное сочувствие (относительно позитивное отношение к государственной службе, связанное в основном с хорошей осведомленностью о деятельности государственных служащих) прослеживается среди людей с высокими доходами, высшим образованием, «молодого» и отчасти «среднего» возраста.

Специалисты также пришли к выводу о том, что образ «хорошего чиновника» близок к образу «доброго царя» – сильного, строгого и справедливого который заботится о простом народе. При этом образ, который рисуют респонденты, – это образ чиновника всемогущего и всевидящего, заботливого и справедливого, отвечающего практически за все, происходящее в стране. В общественном сознании госслужащие должны обеспечивать максимальное количество нужд граждан, в то же время чиновников необходимо сокращать – в этом содержится противоречивость и неоднозначность понимания феномена чиновничества гражданами. В этой связи, человеческие качества в государственных служащих ценятся выше, чем профессиональные.

Проведенный опрос продемонстрировал, что большинство респондентов считают, что чиновники должны получать заработную плату примерно равную зарплате специалистов и руководителей такой же квалификации, занятых в промышленном

производстве. Так считает примерно половина участников опроса, тогда как примерно четверть – полагает, что они должны получать более высокую зарплату. Повышение заработной платы чиновникам для респондентов может происходить только в связи с повышением уровня жизни населения.

Прослеживается тенденция к уравниванию доходов государственных служащих и населения.

Большинство респондентов (2/3) поддерживают идею оплаты труда чиновников по результатам их деятельности, примерно такое же количество населения поддерживает регулярные опросы граждан для оценки деятельности государственных служащих.

Население высказывает недоверие к деятельности государственных служащих, сомневаясь в нравственности их помыслов и поступков. Материалы социологических исследований демонстрируют мнение населения о профессиональной мотивации государственных служащих. Участники опроса обозначили следующие основы профессиональной мотивации государственных служащих: занять престижное место в обществе (53,6 %), получить гарантии стабильного положения и постоянной работы (38,2 %), открыть для себя возможности карьерного роста (36,0 %).<sup>99</sup>

**Этические трансформации на государственной службе.** Можно по-разному оценивать современное чиновничество, его духовно-нравственный облик, в любом случае, зеркальным отражением тех процессов и тех изменений, которые в этом обществе происходят. По результатам Всероссийского социологического опроса, который был проведен РАН

в 2005 году практически тождественны мнения о том, что в современном российском обществе для обеспечения прочного благополучия и высокого статуса – деньги или власть. Как среди «бюрократов», так и среди «рядовых» граждан 51 % поставили на первое место богатство, а 40 % – властные полномочия.<sup>100</sup>

Напрямую это утверждение касается нравственного сознания государственных служащих и служебных аномалий (бюрократизм, карьеризм, коррупция), которые особенно активно в последнее время обсуждаются. Факторы, влияющие на изменения этики на государственной службе, в самом общем виде можно объединить в три группы.

*1. Общественные процессы и явления.* Современное чиновничество испытывают на себе влияние специфических проблем российского общества. В современном общественном сознании нормы морали скорее сомнительны, чем бесспорны. Духовная жизнь современного российского общества с его прагматизмом и политизированностью характеризуется с одной стороны утратой старых идеалов, потерей нравственных ориентаций, стертости границ между добром и злом, с другой, созреваем антиингилизма и накопление воли к выбору между безнравственностью и нравственностью в пользу последней. Достаточно долгое время моральное регулирование не имело определенной направленности. Положение усугубляется отсутствием в современном российском обществе господствующей морали.

Только в последнее время ситуация несколько начала меняться, государство в лице политических и административных структур стало делать акценты на необходимости нравственного развития и совершенствования российского общества. Такая ситуация не могла не сказаться и на государственной службе. Поведение чиновников в такой ситуации во многом

определяется их субъективными представлениями о должном, справедливом и законом, складывающимися под влиянием тех процессов, которые происходят в обществе. И общее «падение нравов» не могло не сказаться на нравственном духе государственных служащих.

Утрата роли и значения, как общих общественных нравственных ценностей, так и норм административной морали, привела государственную службу фактически к моральному вакууму. Старые нормы советской трудовой морали были разрушены, неформальные нормы административной этики утратили свой потенциал регулирования

служебных отношений на государственной службе. Широкая пропаганда в средствах массовой информации западных ценностей и истерия по поводу злоупотреблений на государственной службе, распространение зарубежных инновационных технологий организации государственного управления, общая социальная нестабильность, неопределённость и неуверенность в перспективах служебной деятельности привели к нацеливанию государственных служащих преимущественно на краткосрочные цели, на достижение материальной выгоды и стабильности.

### *2. Административная реформа и реформа государственной службы.*

В последние десятилетия традиционная модель государственного управления испытывала в мире определенный кризис, происходит серьезное переосмысление концептуальных основ организации и принципов деятельности органов государственной власти. Становится популярной либерально-рыночная модель организации государственного управления.

Государственное управление заменяется менеджментом, государственный служащий превращается в менеджера, граждане – в клиентов. Основная идея заключается в том, что государственный сектор должен работать так, как частный. В целом ряде стран проводятся реформы перевода на коммерческую контрактную основу значительной части традиционных функций государственного управления. Наиболее ярко эти тенденции проявились в США – реформы Р. Рейгана и в Великобритании – реформы М. Тэтчер. В России реформы были начаты под неолиберальными лозунгами разгосударствления экономики, что привело к созданию новой модели организации государственной службы (Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г.).

На этом фоне на государственной службе разворачиваются процессы, которые привели к утрате прежних норм административной морали. Государственные служащие стали тесно взаимодействовать с политиками и бизнесменами, что привело к проникновению политических установок и ценностей в административный процесс, сращиванию норм политической и административной этики.

На государственную службу все активнее и активнее начинают проникать элементы бизнес-деятельности. Государственные служащие работают над проектами и работают «командами». В структуре нравственных норм и принципов морали государственной службы всё отчетливее проявляется принцип «делового макиавеллизма» – «прибыль любой ценой».

Административная реформа привела к значительным изменениям государственного аппарата с точки зрения его структурно-функциональной организации. Ставшие регулярными изменения структуры и функциональной направленности органов государственной власти разрушили привычный «уклад» государственной службы, но слабо повлияли на повышение эффективности деятельности государственного аппарата. Побочными эффектами этих процессов являются отток лучших кадров, обесценивание профессиональных качеств российского чиновничества. Происходящие процессы осознаются государственными служащими слишком медленно, да и не всегда государственные служащие до конца понимают, что происходит и для чего это нужно. А с учётом того, как у нас происходят кадровые изменения, они зачастую воспринимаются как произвольные и немотивированные, ведут к деморализации персонала, утрате доверия ко всему социальному окружению.

Государственные служащие думают не о качестве своей деятельности, а о том, как бы при очередных сокращениях не потерять должность и что надо сделать для того, чтобы этого не случилось. Большинство государственных служащих, несмотря на новое законодательство, изобилующее нормами об их социально- правовом статусе, не уверены в завтрашнем дне. В такой ситуации достаточно сложной проблемой становится формирование требуемого уровня ответственности за результат своего труда.

Проблема ответственности за результат деятельности как одна из главных этических проблем на государственной службе осложняется и достаточно сложной иерархически разветвленной системы организации органов государственной власти. Одними и теми же функциями, одними и теми же полномочиями могут быть наделены разные органы и разные структурные подразделения. Функциональная направленность органов государственной власти и их структурных подразделений может пересекаться, а сложившаяся форма разделения труда не позволяет четко сфокусироваться на конечном результате, да и вообще просто сформулировать каким он должен быть для каждого конкретного подразделения, для каждого конкретного государственного служащего. Результат деятельности каждого конкретного служащего войдет в общий результат в микроскопических долях, он отдалён от служащих, как во времени, так и в пространстве. В результате личная причастность к такому результату осознаётся с большим трудом.

3. *Организация государственной службы и ее персонал.* Многочисленные исследования последних лет показывают, что этическая ориентированность не стала основой деятельности государственных служащих. Определение государственной службы как служебной деятельности, данное Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», явно расходится с тем смыслом, который вкладывают в свою деятельность сами государственные служащие. Используя социологические исследования, проведенные в 2004 году учеными РАГС в 11 федеральных органах государственного управления, 12 регионах РФ на тему «Организационная культура государственной службы», рассмотрим некоторые данные. На вопрос «Чем руководствуется служащий при выполнении обязанностей?» были получены следующие ответы: 69,9 % – указаниями непосредственного руководителя и частично должностными обязанностями; 61,2 % – личной ответственностью за порученное дело; 53,6 % – должностными инструкциями; 28 % – интересами совей организации; 17 % – только указаниями начальника; 15,7 % – собственными представлениями о том, что необходимо выполнять; 13 % – интересами общества. На вопрос «Что лежит в основе стремления к служебному росту большинства государственных служащих?» были получены следующие ответы: 50 % – перспективы дальнейшего профессионального роста;

44,2 % – желание больше зарабатывать; 40,4 % – стремление занять достойное место в обществе; 30,8 % – стремление полнее реализовать себя в управленческой сфере; 19,2 % – надежда решить жилищную и другие бытовые проблемы; 15,4 % – надежда установить более крупные деловые связи.<sup>101</sup> Очевидно, что подобная мотивация вряд ли соотносится с тем нравственным смыслом, который вкладывается в понятие «служба». Под большим вопросом и эффективность деятельности государственных служащих, смысл существования и функционирования органов государственной власти «...нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни, сохранения среды обитания. Но нет его и тогда, когда он имеется (произведен), однако он „пустой“, ибо не используется для нужд людей, решения их проблем (валяется где-то на полках, складах или в архивах, направляется на „золотые ванны“ нуворишей, существует (в виде личного богатства) бесцельно и бессмысленно)».<sup>102</sup>

Перемены коснулись и этических норм решения проблемы старшего поколения. Практически во всех этико-философских учениях пропагандируется уважительное и терпимое отношение к людям зрелого возраста, внимательное отношение к накопленному им опыту, помощь и поддержка в необходимых ситуациях. На современной государственной службе наиболее подавленно чувствуют себя люди старшего возраста, с их низким статусом на рынке управленческого труда, бесперспективностью карьеры, нестабильностью, угрозой увольнения. К вышеобозначенным проблемам, которым подвержены все государственные служащие, добавляется и проблема возраста. К большинству государственных служащих после 50 лет относятся как «балласту», а в целом ряде случаев, в силу определенных обстоятельств они таковым и являются. Однако

эта проблема остаётся практически вне поля зрения кадровых служб. Государство в лице органов управления как бы отторгает эту часть персонала, рассчитывая, очевидно, на то, что простая смена поколений естественно разрешит проблему. Однако такое отношение приводит к конфликту поколений на государственной службе, который, к сожалению, в целом ряде случаев разрешается далеко не этическими методами.

На государственной службе в последнее время происходит быстрое преобразование технической оснащённости: компьютеризация деятельности, создание единых коммуникативных систем, разработка электронных административных регламентов. Эти преобразования поставили перед большинством государственных служащих, особенно это касается людей старшего поколения, задачу приобретения новых навыков.

Изменился и внутриорганизационный психологический климат. На государственной службе психологическая атмосфера никогда не отличалась спокойствием и комфортом.

Сейчас ситуация еще больше обострилась. С одной стороны, каждый государственный служащий реально осознает разницу профессиональной деятельности в государственном учреждении и частном секторе – это и гарантированное денежное содержание, это и гарантированный ежегодный оплачиваемый отпуск, это и гарантированное пенсионное обеспечение и т. д. С другой стороны, организационная нестабильность и отсутствие действенных административно-процессуальных механизмов защиты социально-правового статуса формируют у государственных служащих ощущение нестабильности, временности, а в ряде случаев возникновения состояния депривации.<sup>103</sup> Все это заставляет государственного служащего «держаться» любыми методами за то, что он имеет, любыми средствами сохранять статус-кво – «лишь бы хуже не стало», что, естественно, сказывается на характере межличностных отношений. Корысть, ненависть, обида, зависть, месть, несбывшиеся ожидания, неприязнь, неудовлетворенность принятым решением – вот лишь небольшая часть мотивов межличностных и групповых конфликтов встречающихся в управленческой практике. Возникающие конфликты и средства их разрешения априори не могут быть нравственными.

**Управленческие аномалии на государственной службе.** Исследование проявлений управленческих аномалий в системе государственной службы представляет научный интерес, как для понимания проблем современного государственного управления, так и для формирования административной этики.

Аномалия – это свойство социальной системы и ее подсистем отклоняться от нормы, общих закономерностей, которые характеризует социальную систему на любом этапе развития.<sup>104</sup> Управленческая аномалия в системе государственной службе – свойство государственной службы как подсистемы государственного управления, вследствие социально-организационной неустойчивости к поражающему воздействию социально-деструктивных факторов, отклоняться от социальных норм и от общественнозначимых параметров функционирования. Главная опасность управленческих аномалий заключается в том, что с течением времени они приобретают устойчивую форму, превращаясь в норму поведения, передаются из поколения в поколение, образуя организационную культуру государственной службы.

В научной литературе представлен достаточно широкий спектр проявлений служебных аномалий на государственной службе. К служебным аномалиям можно отнести свободу от ответственности, дискрецию административно-правовых норм, господство структуры над функцией, дублирование функций, излишнюю формализацию правил, социальное равнодушие, консерватизм, формализм, волокиту, конформизм или конфликтность, предательство интересов службы и целый ряд других. Мы остановимся на наиболее значимых.

*Бюрократизм.* Бюрократизм (от франц. bureau – бюро, канцелярия и греч. kratos – власть) – это власть канцелярии (администрации). Бюрократизм не следует путать с понятием «бюрократия», к сожалению, это достаточно часто встречается. Средства массовой информации, граждане, обличая в каких-то проступках государственных служащих, называют их бюрократами, вкладывая в это понятие негативный смысл.

Получивший широкое распространение в литературе термин «бюрократия» был введен французским экономистом Винсентом де Гурнэ в 1745 г. для обозначения исполнительной власти и изначально не имел ничего общего с основными чертами, характеризующими бюрократизм. Начиная с Аристотеля и Платона, проблемы бюрократии находились в фокусе научного внимания многих исследователей. Немецкий социолог М. Вебер рассматривал бюрократию с точки зрения анализа функций и внутренней структуры бюрократической организации, абсолютизируя роль управления в социальной системе. С точки зрения М. Вебера бюрократия представляет тип рациональной организации, которая характеризуется эффективностью административных действий, четкой регламентацией организационного построения и процедур выполнения управленческих функций, высоким уровнем профессионализма аппарата управления.

В противовес концепции М. Вебера сложилась концепция, характеризующая бюрократию как замкнутую, иерархическую структуру, главная цель которой заключалась в погоне за чинами и карьерой (К. Маркс, В. Ленин).

До сих пор пыл научной полемики в отношении бюрократии не утихает. При всем при этом надо четко понимать, что сама по себе бюрократия не может быть ни плохой, ни хорошей. Это особая технология, метод, форма, которая может использоваться в различных сферах человеческой деятельности. Бюрократия – это форма организации деятельности, например, деятельности государственного аппарата. По принципу бюрократической структуры могут быть организованы и другие виды деятельности. Кстати говоря, существует точка зрения, что классическая бюрократия уходит в прошлое и на ее место приходят другие организационные структуры – сетевые, рыночные и квазирыночные, самоорганизующиеся системы.<sup>105</sup>

Со всем другим дело бюрократизм, который является болезнью бюрократической организации, ее неспособностью к эффективному функционированию. Бюрократизм определяют как – чрезмерно формализованные, медленные или неконтролируемые процессы принятия решения в управленческих системах,<sup>106</sup> как концентрацию в своекорыстных целях реальных рычагов власти, организационно-исполнительных полномочий в руках работников специализированного аппарата, социальных институтов и организаций в условиях неразвитости или авторитарной деградации демократического контроля.<sup>107</sup>

Современный бюрократизм представляет собой замкнутый, действующий по законам иерархии механизм, и функционирующий исходя лишь из собственных интересов. Все более заметными становятся такие его свойства, как отчуждение государственного аппарата от общества, социальная замкнутость, кастовое равнодушие к интересам населения.

Бюрократизм включает в себя следующие компоненты: в политическом плане – групповую монополию управляющих на функции управления и власти; в социальном – отчуждение государственного аппарата от граждан, в организационном – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти, подмена содержания формой; в морально-психологическом – бюрократическую деформацию сознания.<sup>108</sup>

Для бюрократизма свойственны формализм и волокита, проявляющиеся в ритуальном следовании установленным нормам независимо от существа дела, произвольным толкованием и применением этих норм. Так, например, своим назначением на должность и пребыванием на государственной службе

**государственный служащий обязан руководителю**, государственный служащий становится **служащим у своего начальника**, а не служащим для государства, общества или для граждан. Размытость и абстрактность формулировок должностных регламентов ведут к интолерантности государственного служащего по отношению к гражданам. Ему безразлично реализует ли он права и интересы граждан. Главной его задачей остается удовлетворять требования своего начальника. И зачастую на практике формальное следование норме уводит государственного служащего от его реального предназначения – государственный орган и государственный служащий в нем существует сами по себе, а гражданин и общество – сами по себе.

Для бюрократизма характерно уклонение от принятия решений, в тех случаях, когда это связано с риском ответственности. Государственный служащий лучше будет бесконечно долго откладывать решение какого-то вопроса в «долгий ящик», чем примет решение и тем самым возьмет на себя ответственность. На государственной службе сложилась специфическая терминология, что некоторым документам надо «отлежаться».

Бюрократизм характеризуется направленностью служебной активности государственных служащих на удержание своего интереса, своих позиций и своего статуса.

Девиантное поведение (незначимое отклонение от общепринятых стандартов поведения, нравственных норм – волокита, имитация бурной деятельности, безынициативность) государственных служащих, становясь нормой и разрушая логику и социальное предназначение государственной службы, в конечном итоге ведет к серьезным преступлениям коррупции, взяточничеству, злоупотреблению служебным положением.

Можно выделить ряд причин, объясняющих такое доминирование бюрократизма в органах государственной власти. Первая и одна из самых важных причин заключается в слабости законотворческой практики. Законы и иные нормативные правовые акты разрабатываются таким образом, что, норма права получается многоликой, она не является незыблемым ориентиром в принятии государственным служащим управленческого решения. Законы и иные нормативные правовые акты не содержат реальных механизмов реализации тех норм, которые они содержат. Это создает благоприятные условия для вольного трактования законов государственными служащими и превращения их в механизм обслуживающий их личные интересы.

Вторая причина бюрократизма органов государственной власти связана с отсутствием в органах исполнительной власти механизма контроля и как следствия абсолютной безнаказанности государственных служащих. Проблема контроля в органах исполнительной власти является, пожалуй, одной из самых слабых, как с теоретико-методологической, так и с практической точки зрения. Правила организации рабочих мест на государственной службе не содержат обязательного требования указывать, например, на дверях кабинетов фамилии, имена и отчества государственных служащих, которые в них работают. Нет указаний на то, к кому следует обращаться в случаях, если гражданин не доволен тем, как с ним обращался тот или иной государственный служащий. Плохо работают справочные системы. Можно очень долго бродить по коридорам государственного органа со своей проблемой и не знать, куда и к кому обратиться. В государственных органах отсутствуют системы быстрого реагирования на жалобы граждан по отношению к государственным служащим.

Третью причину можно обозначить как бездумное следование модным идеям. Одно из направлений административной реформы – регламентация и стандартизация деятельности государственных органов, служебной деятельности государственных служащих. И как результат, актуальной становится проблема «завала» органов государственной власти регламентирующей документацией, причем как это часто бывает – форма торжествует над содержанием. Принимается огромное количество

регламентирующей документации просто потому, что она должна приниматься. Крайне редко государственные служащие обращаются к такого рода документам, так, например, должностной регламент государственный служащий открывает однажды – в момент его подписания. В связи с увеличением регламентирующей документации ситуация на государственной службе не изменилась, регламенты живут своей жизнью, а государственные служащие своей.

Бюрократизм является свойством любой системы управления. Бюрократизм обусловлен особым характером функционирования органов государственного управления, государственной службы и наличием властных полномочий, там, где существует объективная возможность для злоупотреблений, то обязательно кто-нибудь этой возможностью воспользуется. Бюрократизм невозможно уничтожить, его только возможно умело контролировать, ограничивая сферу его господства и его возможности.

**Коррупция.** Коррупция (от лат. *corruptio* – подкуп) – сложная и опасная социальная патология, характеризующаяся нелегитимными отношениями, складывающимися в обществе по поводу обмена материальными и нематериальными благами и ресурсами, и вызывающая разложение политических и социальных институтов, системы государственного управления. Коррупция, как правило, связана с осуществлением профессиональной деятельности, что позволяет говорить о ней именно как о профессиональной аномалии. Представители тех или иных профессий, обладая определенным ресурсом (возможностями), являются субъектом принятия решения о том, насколько законно можно этим ресурсом воспользоваться, учитывая спрос «потребителя». На государственной службе коррупция превращает административный ресурс в предмет купли-продажи, в действие (или бездействие) должностного лица в ответ на спрос «потребителя».

Имя давние исторические корни, термин «коррупция» первоначально означал испорченную воду, расстройство желудка как следствие принятия недоброкачественной пищи. В античной Греции понятие «коррупция» приобретает уже современные очертания и означает упадок нравов, отсутствие порядка. Впоследствии коррупцию стали определять как подкуп, продажность чиновников и общественно-политических деятелей.

В России зарождение («легальной») коррупции относится к X веку. В это время возникает, институт «кормления». Дружинники получали волости в «кормление» и управление. Князь направлял в провинцию своих представителей (воевод, наместников) без денежного вознаграждения и за счет этих вотчин дружинники должны были кормиться. Судебник 1550 г. впервые обозначил состав должностного преступления: за вынесение неправильного решения в результате получения взятки следует материальная и уголовная ответственность.

«А подьячий, который запишет не по суду для посула без дьячего приказу, и того подьячего казнити торгового казньо, бити кнутъем».109

К XVIII веку коррупция в России становится массовым, тотальным явлением. Петр I потрясенный ее масштабами, пытается с ней бороться привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни (Указы 23 августа 1713 г., 24 декабря 1714 г., 5 февраля 1724 г.).

Были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др. Но все было тщетно (например, ближайший сподвижник Петра – князь А. Меншиков был и крупнейшим коррупционером).110

Советское государство с первых дней своего существования предпринимало попытки борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в органах государственного управления. Несмотря на предпринимаемые меры к 70-м годам XX века советская номенклатура была тотально коррумпирована. Достаточно вспомнить знаменитые «хлопковые», «рыбные», «фруктовые» уголовные процессы.



Актуальной коррупция является и для современной России. В коррупции как социальном явлении участвуют субъекты двух сторон – политико-административный аппарат государства и граждане. Коррупционные отношения возникают между государством и гражданским обществом, между должностными и частными лицами по поводу распоряжения властными полномочиями и получения различного рода выгод. Должностные лица, становясь участниками таких отношений, используют служебное положение вопреки общественным, общегосударственным интересам с целью получения выгоды для себя или других лиц.

В современной России представлено несколько основных форм проявления коррупции. Взятничество является одной из самых часто встречающихся форм коррупции. По данным опроса, проведенного в 2001 году газетой «Экономика и жизнь», респондентам в течение последних лет перед опросом приходилось давать взятки: при устройстве на работу – 63 % бизнесменов, 40 % служащих; при устройстве ребенка в школу – 58 % бизнесменов, 50 % служащих; при поступлении в институт – соответственно 85 и 73 %; находясь в больнице – 82 и 75 %; в военкомате по поводу призыва в армию – 100 и 70 %; в случае привлечения к уголовной ответственности – 100 и 100 %; при получении квартиры, жилья – 58 и 59 %; при регистрации или продлении регистрации фирмы – 88 и 46 %; при подаче налоговой декларации – 70 и 44 %; при растаможивании грузов – 97 и 42 %; при получении водительских прав, регистрации автомобиля, прохождении техосмотра – 81 и 66 %; при нарушении правил дорожного движения и задержании сотрудниками ГИБДД – 100 и 87 %.<sup>111</sup>

Другая форма коррупции представлена фаворитизмом (протекционизм), который можно определить как покровительство и попустительство, влиятельную поддержку, получение незаконных привилегий от вышестоящего должностного лица. Фаворитизм в целом ряде случаев сопровождается все тем же взятничеством.

Кумовство также признается формой коррупции. Кумовство проявляется в раздаче родственникам, знакомым и друзьям доходных должностей, званий, льгот и привилегий, иных возможностей с целью укрепления собственной власти и деловых связей.

В последнее время получила широкое распространение такая форма коррупции как лоббизм. Лоббизм (от англ. *Lobby* – кулуары) выражается в стремлении организаций, представителей бизнеса, отдельных должностных лиц оказать давление на принятие политических решений, закрепляющихся законодательно. Как правило, такой вид коррупции наибольшее распространение приобретает в органах законодательной власти и направлен на лоббирование интересов определенных групп.

Коррупция также может выражаться в служебных поборах и вымогательстве, незаконной поддержке и финансировании политических партий и общественных движений, работе государственных должностных лиц после увольнения в коммерческих организациях.

Особый интерес представляет нравственная составляющая данного явления. Коррупция подпитывается не только благоприятными факторами и обстоятельствами, а также внутренней готовностью к ней практически каждым государственным служащим. Чрезвычайно редки ситуации в органах государственной власти, когда служащий отказывается от тех или иных форм коррупции из-за внутренних нравственных убеждений, понятий о профессиональной чести и профессиональном долге. Определяющими здесь являются совершенно иные моменты: угроза наказания или отсутствие возможностей получения подарка, взятки или иных благ.

Административная реформа, реформа государственная службы содержит целый ряд механизмов, направленных на противодействие коррупции в органах государственной власти. В целом в период 2000–2005 годов на территории Российской Федерации количество выявленных подразделениями правоохранительных органов преступлений коррупционной направленности увеличилось на 53 процента. За пять месяцев 2006 года подразделениями правоохранительных органов, а это, в первую очередь, МВД России,

выявлено почти 18,5 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, в том числе более 3,5 тыс. фактов получения взяток. К уголовной ответственности привлечено почти 4,3 тыс. лиц, совершивших преступления данной категории.<sup>112</sup> Однако, ни правоохранительные органы, ни ужесточение норм уголовного права, ни этические запреты не будут эффективно действовать, если не будет реализовываться главное положение Конституции Российской Федерации о правовом, социальном и демократическом государстве. Эффективное противодействие коррупции возможно при условии наличия политической воли со стороны высшего руководства страны.

Причины коррупции кроются в неэффективном государственном управлении. Нейтрализовать коррупцию сможет только более эффективно организованная система. Поэтому первоочередными стратегическими целями борьбы с коррупцией должны стать стратегические цели государственного управления – эффективно работающие государственные институты, стабильный рост экономики, повышение качества жизни населения, прозрачность деятельности государственной службы. Такой подход в скором времени даст реальный эффект. Так, например, повышение прозрачности системы государственных закупок способно дать ежегодную экономии бюджетных расходов на 20 %, что в ценах 2005 года составляет около 160 млрд. рублей. Весьма показательный случай экономии бюджетных средств имел место весной 2005 года в Воронеже: областная администрация провела действительно прозрачный и открытый конкурс на закупку машин «скорой помощи». В результате область за те же деньги получила на 7 машин больше, чем планировалось.<sup>113</sup>

Карьеризм. Термин «карьера» имеет разные трактовки значения. В переводе с латинского слова «carrus» карьера означает телегу, повозку; с итальянского «carrigera» – бег, жизненный путь, поприще; с французского «carriere» – продвижение в какой-либо сфере деятельности, достижение известности, славы, выгоды.<sup>114</sup>

В самом общем виде карьеру можно определить как поэтапное развитие способностей человека и продвижение его в той или иной сфере деятельности.

В советские времена карьеристов всегда недолюбливали, а в научной литературе понятие «карьера» рассматривалось с несколько негативным оттенком. Карьера понималась как путь, продвижение кого-либо к внешним успехам, выгодам, славе, почету. Произошедшие в России изменения явно реабилитировали отношение к карьере в общественном мнении.

Заметен этот процесс и на государственной службе. В соответствии с Концепцией реформирования государственной службы кадровая политика должна осуществляться путем применения современных технологий и механизмов: процедур подбора кадров и их оценки, методов управления должностным и профессиональным ростом служащего, программ отбора кадрового резерва и повышения результативности его использования. Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматриваются пятнадцать классов чинов, которые призваны обеспечивать карьерный рост государственных гражданских служащих, а кадровым службам государственных органов вменяется обязанность обеспечения должностного продвижения государственных служащих.

Признание возможности карьерного роста личности заглушило моральную оценку такого явления как карьеризм. Карьеризм традиционно определяется как стремление к достижению личных успехов в какой-либо сфере деятельности, вызванное корыстными соображениями и целями, желанием добиться новых высот – должностей, званий, привилегий и т. д. При кажущейся на первый взгляд схожести определений карьеры и карьеризма существуют качественные характеристики, которые отличают эти два понятия. Основная цель человека, который делает карьеру – новая ступень, дающая новые материальные блага, признание, почет. Только при карьере этот результат скорее является следствием приобретенных и достигнутых индивидуумом «промежуточных показателей»

(повышение профессионального уровня, особые результаты деятельности), при карьеризме – это самоцель, которая может и не предполагать этих «промежуточных показателей». Карьера, в отличие от карьеризма, является процессом становления индивида в социальной жизни, в раскрытии его потенциала, то есть в самореализации. Потенциал человека – это способ его деятельности, компонентный состав которого образуют способности, знания, умения, навыки и практический опыт. При карьеризме главное – «корысть», выгода, материальная польза. При карьере сочетаются личные цели и интересы индивидуума с целями и интересами организации, карьеризм предполагает исключение исключительно личных целей.

Арсенал методов карьеризма обширен от вполне легитимных до откровенно коррупционных. Более того такой карьерный путь карьериста не вызывает в большинстве случаев неприязненного отношения, даже наоборот умение устраиваться возводится чуть ли не в главные профессиональные качества. Таких людей называют успешными, а их нравственные качества искусно маскируются под общепринятые моральные нормы. Одни изображают приверженность делу, профессиональному долгу, заинтересованность результатами деятельности, ответственность и дисциплинированность. Другие виртуозно в необходимых ситуациях «усыпляют» собственную совесть, третьи осознанно рассматривают нравственные аномалии как методы продвижения в профессиональной деятельности.

Социально-психологический климат и новая реальность приводит к существенной коррекции взглядов, ценностных ориентаций и нравственных норм. Возникает очевидная несогласованность между исповедуемыми идеями и принципами нравственности, нормами поведения и реальным уровнем моральных требований к себе и окружающим. Такие проявления карьеризма как ловкачество, беспринципность, подхалимство, лесть и другие антиподы морали воспринимаются общественным сознанием не как аномалия, а как оправданная и необходимая модель поведения. Более того, именно эти качества считаются необходимыми качествами для осуществления успешной карьеры.

Методы «обычной» карьеры по сравнению с карьеризмом существенно ограничены.

Можно последовательно и успешно повышать свой профессиональный уровень, можно бесконечно долго добиваться хороших результатов деятельности и не получить повышения.

Карьеризм, вторгаясь в нормальное протекание карьеры, деформирует кадровую политику и систему социального управления.

В карьеризме выделяют целый ряд мотивационных аномалий. Что движет карьеристом? Эгоизм, жадность, страсть, зависть – вот далеко неполный перечень мотивационных импульсов карьериста, который, отрываясь от социальной действительности, движется в направлении только собственного благополучия. Эгоизм карьериста сопровождается неуместной гордостью, тщеславием, несправедливостью к окружающим. Карьерист страстно стремится к намеченной цели, не замечает или не желает замечать происходящего вокруг него, сознательно отрицая моральные нормы, подавляя любые сомнения по поводу средств карьерного продвижения.

Процветанию карьеризма на государственной службе способствует отсутствие целенаправленной кадровой политики и административно-процессуальных механизмов карьерного продвижения государственных служащих. Необходимо создание таких механизмов, которые позволили бы сочетать стремление государственных служащих к карьерному росту с объективными возможностями, потребностями и интересами государственных органов власти. В этой связи актуальными становятся исследования закономерностей, условий, факторов личностно-профессионального развития государственных служащих, и знание специфики карьерных процессов в управленческой среде и четкое правовое закрепление этих механизмов.

### 3.3. Этико-правовые основы деятельности государственных служащих

Федеральным законом № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливается три вида государственной службы: гражданская, военная и правоохранительная. Специфика организации и функционирования каждого из видов государственной службы устанавливается федеральным законом. Специфика организации гражданской службы отражена Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Военная и правоохранительная служба до принятия федеральных законов регулируется Федеральным законом «О статусе военнослужащих»,<sup>115</sup> Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»,<sup>116</sup> иными федеральными законами и нормативными правовыми актами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность правоохранительных органов Российской Федерации.

**Общие принципы.** Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>117</sup> определены нравственные ориентиры служебного поведения на государственной службе. Указ содержит не только конкретные правовые нормы, но и устанавливает своего рода нравственные границы, которые государственный служащий не должен нарушать. Общие принципы, представленные в Указе закладывают основы поведения государственных служащих, которыми они обязаны руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Государственные служащие, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа. Государственный служащий обязан осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа.

Возведение обозначенного этического принципа в разряд законодательных предписаний отражает требования ст. 4 Конституции РФ, в которой закрепляется верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (п. 2 ст. 4).

В основу деятельности государственного служащего должен быть положен принцип законности. Принцип законности направлен на обеспечение точного соблюдения Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов всеми органами государственного управления, должностными лицами и государственными служащими обеспечивает стабильность, согласованность и единство действий органов государственного управления, единство и целостность экономического и правового пространства Российской Федерации.

Каждый конкретный государственный служащий обязан защищать верховенство Конституции РФ и федеральных законов, осуществлять свою профессиональную деятельность в рамках полномочий государственных органов, должностных обязанностей, установленных должностным регламентом, соблюдать установленные законами запреты и ограничения.

Следующее этическое предписание обязывает государственного служащего исходить из того, что *признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и каждого конкретного государственного служащего.*

Конституцией РФ (ст. 2) человек, его права и свободы признаются высшей ценностью.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Принцип приоритет прав и свобод человека и гражданина

отражает требования Венской Всемирной конференции по правам человека, общечеловеческих стандартов прав и свобод личности.

Обязательность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина проистекает из ст.18, 45, 46 Конституции РФ. Именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность органов государственного управления. А государственная служба как социальный и публично-правовой институт призван, при реализации функций органов государственного управления, обеспечивать признание, соблюдение и защиту права и свободы человека и гражданина.

Согласно ст. 46 Конституции РФ каждому гражданину Российской Федерации гарантируется судебная защита его прав и свобод. Государственные служащие, в рамках полномочий органов государственного управления обязаны содействовать гражданам в реализации их прав. Обязанностью органов государственного управления, государственных служащих является своевременное рассмотрение обращений граждан. Это право граждан обусловлено Конституцией РФ (ст. 33), в соответствии с которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Очень важной в этой связи является проблема правового урегулирования на законодательном уровне порядка рассмотрения обращений и заявлений граждан.

В настоящее время эти вопросы регламентируются Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».<sup>118</sup>

Государственный орган или должностное лицо:

- > обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

- > запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- > принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- > дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 Федерального закона № 59-ФЗ (не указаны обратный адрес заявителя, заявление не поддается прочтению и другие случаи);

- > уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Личный прием граждан в государственных органах проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Законом РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>119</sup> установлен порядок обжалования в суде действий, нарушающих права и законные интересы граждан.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержания еще одного требования к служебному поведению государственных служащих. Государственные служащие не должны *оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций*. Указанный принцип отражает требования целого ряда статей Конституции РФ. А именно: каждый гражданин Российской Федерации на ее территории обладает всеми правами и свободами (ст. 6), все равны перед законом и судом (ст. 19), общественные объединения равны перед законом (13), религиозные объединения равны перед законом (ст. 14), осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17) и целый ряд других статей Конституции РФ.

Государственные служащие обязаны *проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций, соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения*. В силу публичного характера профессиональной служебной деятельности государственным служащим приходится общаться с самыми разными людьми, осуществлять различного рода взаимодействия. Это порождает определенные требования к навыкам общения и правилам делового этикета у государственных служащих. Знания правил делового этикета, умение их применять в конкретных служебных и внеслужебных ситуациях способствуют не только формированию положительного имиджа государственных служащих, авторитета государственной службы, но и оказывают влияние на эффективность государственного управления в целом.

Государственные служащие обязаны *соблюдать политическую нейтральность, исключая возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений*. Государственным служащим запрещается использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Государственным служащим запрещается создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

Государственные служащие обязаны *проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию*. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (Конституция РФ, ст. 19). Учитывая, что Россия является полиэтничным государством, в котором представлены различные религии и религиозные направления, государственные служащие обязаны проявлять определенную гибкость в вопросах консолидации российского общества, особенно если это касается национальных или религиозных вопросов.

Государственные служащие обязаны *соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих*. Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» ст. 16, 17, 18 устанавливаются ограничения, запреты и требования к служебному поведению гражданских служащих.

Указом № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» устанавливается также ряд требований к действиям государственного служащего, которые могут препятствовать добросовестному исполнению служебных обязанностей или компрометировать государственного служащего. А именно, государственные служащие обязаны:

*> исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;*

*> воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;*

*> не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся.*

Целый ряд требований, содержащихся в Указе № 885, касаются публичных выступлений государственных служащих.

Государственные служащие обязаны *воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности*. Обозначенный запрет подкрепляет принцип политической нейтральности государственного служащего.

Как гражданин государственный служащий имеет право состоять в политической партии, имеет право иметь свою точку зрения о политических процессах, о деятельности органов государственной власти, о деятельности руководителей. В тоже время государственный служащий должен уметь дистанцироваться от политических пристрастий и публичной критики в адрес органов государственной власти и должностных лиц. На государственной службе исключается так называемое «бегство к обществу» даже в тех случаях, когда исчерпаны все возможные методы и средства урегулирования сложившейся конфликтной ситуации.

Государственные служащие обязаны *соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации*. Конституцией РФ закрепляется право граждан на достоверную информацию, затрагивающую его права и свободы (ст. 24), фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья (ст. 41), о состоянии окружающей среды (ст. 42). В обязанности государственных служащих входит не просто предоставлять информацию, но и умело сочетать предъявляемые к этому требования: сообщать информацию, но в тоже время сохранять государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну. Государственные служащие в публичных выступлениях, при предоставлении информации обязаны не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство. Государственный служащие обязаны воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации,

размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами (соглашениями), обычаями делового оборота.

Государственные служащие *обязаны уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации.* Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»,<sup>120</sup> Федеральным законом от 27 июля 2006 г.

№ 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>121</sup> регулируются отношения, возникающие в связи с распространением информации о деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

В целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»<sup>122</sup> утверждается перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

Согласно Постановлению Правительства РФ № 98 федеральные органы исполнительной власти обязаны:

> обеспечивать доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов в соответствии с перечнем, утвержденным Постановлением;

> своевременно и регулярно размещать указанные информационные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет;

> систематически информировать граждан и организации о деятельности федеральных органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Государственные служащие обязаны *при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, – сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов.* Конфликт интересов на государственной службе нельзя рассматривать односторонне, как простое противоречие личных интересов государственного служащего и государства, общества, граждан и их объединений, социальных групп. Это сложное социальное явление, в основе которого находится множество различных факторов объективного и субъективного свойства, определенных условий исполнения государственным служащими должностных обязанностей, институциональных погрешностей в организации государственной службы.<sup>123</sup>

**Государственная гражданская служба.** К требованиям к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») добавляются конкретные запреты, связанные с прохождением гражданской службы (ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ).

Гражданскому служащему *запрещается состоять членом органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом.*



Под коммерческой организацией следует понимать организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и распределяющие эту прибыль между участниками. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий (ГК РФ, ст. 50).

Гражданским служащим не запрещено участвовать на платной основе в органе управления некоммерческой организации. Под некоммерческими организациями следует понимать организации, не преследующие в качестве цели извлечение прибыли и не распределяющие ее между участниками. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом (ГК РФ, ст. 50).

Гражданскому служащему *запрещается замещать должность гражданской службы в случае:*

- > избрания или назначения на государственную должность;*
- > избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;*
- > избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.* Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должностных лиц. А также должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.<sup>124</sup>

Не все государственные должности являются должностями государственной службы.

Указом Президента РФ от 11 января 1995 года № 32 утвержден сводный перечень государственных должностей РФ.<sup>125</sup> К государственным должностям отнесены такие должности как: Президент РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Счетной палаты, аудитор Счетной палаты и целый ряд других государственных должностей Российской Федерации, которые не являются должностями государственной службы. Лица, замещающие перечисленные в Указе № 32 государственные должности, не являются по статусу государственными служащими.

Реестр должностей федеральной государственной службы образуют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, перечни типовых воинских должностей, перечни должностей правоохранительной службы. Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службе»<sup>126</sup> устанавливается перечень должностей федеральной государственной гражданской службы. Перечни воинских должностей и перечни должностей правоохранительной службы будут утверждены указами Президента РФ после принятия федеральных законов о военной и правоохранительной государственной службе.

Реестрами субъектов Российской Федерации установлены перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Государственные служащие могут совмещать деятельность на должностях государственной гражданской службы и государственных должностях только в случаях, предусмотренных указом Президента РФ.<sup>127</sup>

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в структуре

органов местного самоуправления включены муниципальные должности, замещаемые на основе выборов:

> депутаты – члены представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

> должностные лица местного самоуправления – выборные лица, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

> выборные должностные лица местного самоуправления – должностные лица местного самоуправления, избираемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

> члены выборного органа местного самоуправления – выборные должностные лица органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Гражданские служащие не могут одновременно находиться на гражданской службе и замещать вышеобозначенные муниципальные должности.

Гражданским служащим *запрещается осуществлять предпринимательской деятельность*. Согласно ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 23 ГК РФ).

Гражданские служащие не могут в качестве индивидуального предпринимателя заниматься производством, приобретением и реализацией товаров, оказанием услуг. Гражданские служащие в связи с предпринимательской деятельностью не могут владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом (здания, оборудование, земельные участки и другими вещами). Гражданским служащим запрещено получать доходы от предпринимательской деятельности.

Незаконное (отсутствие государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя) участие в предпринимательской деятельности является уголовным преступлением (ст. 289 УК РФ).

В тоже время гражданским служащим не запрещается заниматься производством, приобретением и реализацией товаров, оказанием услуг в качестве наемного работника в коммерческой организации.

Гражданским служащим *запрещено быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами*. Данный запрет призван предупредить возможный конфликт интересов гражданского служащего и как следствие злоупотребление должностным положением.

Поверенным согласно ст. 971 ГК РФ следует считать сторону договора поручения. По договору поручения одна сторона (поверенный) обязуется совершить от имени и за счет другой стороны (доверителя) определенные юридические действия. Права и обязанности по сделке, совершенной поверенным, возникают непосредственно у доверителя.

Коммерческим представителем является лицо, постоянно и самостоятельно представляющее от имени предпринимателей при заключении ими договоров в сфере предпринимательской деятельности. Коммерческое представительство осуществляется на основании договора, заключенного в письменной форме и содержащего указания на полномочия представителя, а при отсутствии таких указаний – также и доверенности (ГК РФ, ст. 184).

Доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами. Письменное уполномочие

на совершение сделки представителем может быть представлено представляемым непосредственно соответствующему третьему лицу (ГК РФ, ст. 185). Если доверенность адресована государственному органу, в котором поверенный состоит на гражданской службе, или третьим лицам, подчиненным и подконтрольным гражданскому служащему, она является недействительной. В иных структурах гражданский служащий может выступать представителем при совершении сделки, если сделка не подпадает под признаки предпринимательской деятельности.

Гражданским служащим запрещается *получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения)*. Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ.

Дарением признается безвозмездная передача или обязательство передачи другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождение или обязательство освободить от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом (ГК РФ, ст. 572).

Подарок можно рассматривать как безвозмездную передачу гражданскому служащему физическим или юридическим лицом материальных и имущественных ценностей, а также освобождение от имущественных обязательств.

Указанный запрет также включает в себя оказание каких-либо услуг гражданскому служащему, предоставление кредитов и ссуд по заниженным процентам, передача в пользование квартир, домов, автомобилей, оплата отдыха и лечения и другие виды вознаграждения.

Гражданским служащим не запрещается принимать подарки как частным лицам т. е. не в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей.

Вознаграждение считается принятым в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей в следующих случаях:

- > если в документах, сопутствующих вознаграждению (договор дарения, договор на приобретение имущества и другие документы) или подарке будет указана должность гражданского служащего;

- > вознаграждение вручено по месту работы или во время мероприятий, на которых он представляет соответствующий государственный орган;

- > если установлена прямая или косвенная взаимосвязь между интересами дарителя и действиями гражданского служащего в связи с исполнением им своих должностных обязанностей.

Получение указанных вознаграждений близкими родственниками (супруга, родители, дети) в связи с должностным положением гражданского служащего также может быть расценено как нарушение установленного запрета.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы.

Согласно статье 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. Гражданский служащий в связи с протокольными мероприятиями

может получить подарок, стоимость которого не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Гражданским служащим *запрещается выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц.* Исключение составляют служебные командировки, осуществляемые в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Цель установления данного запрета заключается в обеспечении независимости государственных органов от граждан, организаций, отношениями которых они управляют.

Гражданским служащим *запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.*

Под рабочим местом гражданского служащего рассматривается оснащенная необходимыми организационными и техническими средствами пространственная зона. Использование не по назначению оргтехники, средств коммуникаций иных средств и имущества может быть расценено как причинение ущерба работодателю.

Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества (ст. 238 ТК РФ).

За причиненный ущерб гражданский служащий несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено Трудовым кодексом или иными федеральными законами (ст. 241 ТК РФ).

Размер ущерба, причиненного работодателю при утрате и порче имущества, определяется по фактическим потерям, исчисляемым исходя из рыночных цен, действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета с учетом степени износа этого имущества.

Федеральным законом может быть установлен особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба, причиненного работодателю хищением, умышленной порчей, недостачей или утратой отдельных видов имущества и других ценностей, а также в тех случаях, когда фактический размер причиненного ущерба превышает его номинальный размер.

В настоящее время особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба и его возмещения на государственной службе не установлен, вследствие чего возможно использование положений трудового законодательства (ст. 247, 248 ТК РФ), регулирующих данный вопрос.

Гражданским служащим *запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.*

Согласно Конституции РФ (ст. 23) каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Гражданскому служащему запрещено разглашать, ставшие ему известными в связи со служебной деятельностью, сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Федеральным законом от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» определен состав сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне. К государственной тайне могут быть отнесены сведения в военной области, экономики, науки и техники, внешней политики, разведывательной и оперативной розыскной деятельности, контрразведки.

Федеральным законом № 5485-1 определен также порядок отнесения сведений к государственной тайне, порядок допуска к сведениям, составляющим государственную тайну и целый ряд других вопросов.

Должностные лица и граждане, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной тайне, несут уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Гражданские служащие, допущенные к работе со сведениями, составляющими государственную тайну и виновные в нарушении законодательства РФ о государственной тайне, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Руководителем государственного органа определяется состав служебной тайны, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Служебную тайну составляет несекретная информация, касающаяся деятельности государственного органа и доступ граждан к которой ограничивается в интересах обеспечения функционирования государственного органа.

Порядок предоставления информации гражданам, круг сведений, не подлежащих предоставлению, порядок защиты информации, а также целый ряд других вопросов регламентируется Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на:

- > обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

- > соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;

- > реализацию права на доступ к информации.

Обладатель информации, оператор информационной системы в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, обязаны обеспечить:

- > предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к информации;

- > своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к информации;

- > предупреждение возможности неблагоприятных последствий нарушения порядка доступа к информации;

- > недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование;

- > возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней;

- > постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности информации.

В тоже время государственные органы, гражданские служащие не имеют права ограничивать доступ граждан к:

- > нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение органов местного самоуправления;

- > информации о состоянии окружающей среды;

- > информации об органах местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

- > информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;

> иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Государственные органы обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

Указом Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» К сведениям конфиденциального характера отнесены: 129

> сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

> сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами РФ;

> служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (служебная тайна);

> сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее);

> сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);

> сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Разглашение, передача или утечка информации, которая является конфиденциальной, влечет за собой дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность.

В целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина гражданские служащие, работающие с персональными данными государственных гражданских служащих, обязаны соблюдать общие требования, установленные трудовым законодательством и Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

При передаче персональных данных гражданского служащего должны соблюдаться следующие требования:

> не сообщать персональные данные гражданского служащего третьей стороне без его письменного согласия. Исключение составляют случаи, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью муниципального служащего, а также в других случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами;

> не сообщать персональные данные гражданского служащего в коммерческих целях без его письменного согласия;

> предупреждать лиц, получающих персональные данные гражданского служащего, о том, что эти данные могут быть использованы лишь в целях, для которых они сообщены, и требовать от этих лиц подтверждения того, что это правило соблюдено. Лица, получающие персональные данные гражданского служащего, обязаны соблюдать режим секретности (конфиденциальности);

> осуществлять передачу персональных данных гражданского служащего в пределах одной организации, в соответствии с локальным нормативным актом, с которым гражданский служащий должен быть ознакомлен под роспись;

> разрешать доступ к персональным данным гражданских служащих только специально уполномоченным лицам, при этом указанные лица должны иметь право получать только те персональные данные гражданских служащих, которые необходимы для выполнения конкретных функций;

> не запрашивать информацию о состоянии здоровья гражданского служащего, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» п. 4. ч. 1 ст. 13 которые относятся к вопросу о возможности выполнения гражданским служащим трудовых функций;

> передавать персональные данные гражданского служащего его представителям в порядке, ТК РФ и иными федеральными законами, и ограничивать эту информацию только теми персональными данными гражданского служащего, которые необходимы для выполнения указанными представителями их функций.

Обработка персональных данных осуществляется только с согласия в письменной форме субъекта персональных данных.<sup>130</sup>

Лица, виновные в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и защиту персональных данных работника, привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном ТК РФ и иными федеральными законами, а также привлекаются к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами (ст. 90 ТК РФ).

Гражданским служащим запрещается *допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности*. Данным запретом определены границы лояльности гражданского служащего к государственному органу или руководителю. Если гражданский служащий не разделяет политику своего руководителя, недоволен ситуацией, которая складывается в государственном органе, в котором он работает, он должен уйти с государственной службы. «Вынесение ссора из избы» не лучший способ выхода из конфликтной ситуации, а свои интересы и права гражданский служащий может отстаивать в судебном порядке в соответствии с действующим законодательством.

Гражданским служащим запрещается *принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями*.

Получение наград или почетных званий от иностранных государств и международных организаций означает определенные заслуги гражданского служащего перед ними. Характер этих заслуг должен быть прозрачным и ни в коем случае не ставить гражданского служащего в двусмысленное положение.

Гражданским служащим запрещено *использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума*.

Гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме установлены Конституцией РФ, Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами.

Гражданский служащий как гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Гражданский служащий не может воспользоваться указанным правом в случае вступления в силу решения суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока. В этом случае гражданский служащий не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.<sup>131</sup>

Гражданский служащий не может использовать должностное положение для предвыборной агитации. Предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Гражданский служащий не имеет права использовать организационные, финансовые и информационные средства для подготовки агитационных материалов. Агитационные материалы – печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума.

Гражданский служащий не имеет права привлекать лиц, находящихся в его подчинении к предвыборной агитации, подготовке агитационных материалов, а также к агитации по вопросам референдума.

Агитация по вопросам референдума – деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос.

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

Референдум местный (местный референдум) – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Референдум РФ – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Референдум РФ проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих или находящихся за пределами территории РФ.

Референдум субъекта РФ – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ.

Гражданским служащим запрещено *использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности.*



Конституцией РФ (ст. 13) признается идеологическое и политическое многообразие, многопартийность.

Установленный запрет ни в коем случае не ограничивает свободу слова, мысли и совести гражданского служащего. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (Конституция РФ, ст. 29). Цель установленного запрета заключается в обеспечении объективности и нейтральности деятельности государственных органов по отношению ко всем гражданам и организациям.

Гражданскому служащему не разрешается быть членом политической партии, муниципальному служащему запрещается:

- > противопоставлять интересы какой-либо партии, общественной или религиозной организации публичным интересам, действовать в интересах одной партии;
- > при принятии управленческих решений руководствоваться интересами и решениями

- какой-либо политической партии, общественной или религиозной организации;
- > собирать средства, используя свое должностное положение, для той или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- > использовать должностные полномочия в интересах той или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- > заниматься пропагандой политических программ, идей или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- > создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Гражданским служащим запрещено *создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.*

Под общественным объединением следует понимать добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Политическим объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов, участие в организации и деятельности указанных органов.

Гражданскому служащему не разрешается участвовать в создании профессиональных союзов.

Профсоюз – добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Все профсоюзы пользуются равными правами.132

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

Гражданским служащим запрещено прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Особый характер функционирования государственной гражданской службы, особый уровень ответственности, возложенный на государственные органы, диктуют невозможность отказа гражданских служащих от исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

В тоже время законность и обоснованность установления данного запрета неоднозначны и вызывают много споров. Практика МОТ общи запреты на участие в забастовках расцениваются как препятствие для реализации трудящимися их прав и законных интересов.

Согласно Конституции РФ (ст. 55. п. 2) в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие прав и свободы человека и гражданина. С другой стороны, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (Конституция РФ, ст. 55, п. 3). В тоже время согласно ст. 56 Конституции РФ установление отдельных ограничений прав и свобод осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя и с указанием пределов и срока действия этих ограничений. Более того, согласно п. 3 ст. 56 Конституции РФ целый ряд прав и свобод (право на свободу, на неприкосновенность частной жизни, свободу совести и т. д.) не подлежит вообще никакому ограничению.

Исходя из вышеизложенного, данное ограничение вряд ли можно признать абсолютным. Согласно Конституции РФ (ст. 56) право на жизнь не может быть ограничено. Согласно ТК РФ (ст. 36) каждый работник имеет право на отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, до устранения такой опасности. Следовательно, в этом случае муниципальный служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

Запрет на прекращение исполнения должностных обязанностей со стороны гражданского служащего требует более четкой правовой регламентации.

Гражданским служащим запрещено входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Под иностранной некоммерческой неправительственной организацией в настоящем Федеральном законе понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.133

Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации через свои структурные подразделения – отделения, филиалы и представительства.

Структурное подразделение – отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации признается формой некоммерческой организации и подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.

Структурные подразделения – филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных организаций приобретают правоспособность на

территории Российской Федерации со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций сведений о соответствующем структурном подразделении в порядке, предусмотренном статьей 13.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ.

Гражданским служащим запрещено заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Данный запрет нацелен на обеспечение прозрачности государственной гражданской службы, ликвидации коррупционных явлений. Гражданский служащий имеет право заниматься указанной деятельностью в трех случаях:

- > с разрешения представителя нанимателя (работодателя);
- > если указанная деятельность частично финансируется российской стороной;
- > если эта деятельность предусмотрена международным договором РФ или законодательством Российской Федерации.

Гражданские служащие обязаны передавать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, в случае если владением ценными бумагами, может привести к конфликту интересов.

После увольнения с гражданской службы гражданский служащий не вправе:

> замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

> разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

**Военная и правоохранительная служба.** В настоящий момент не приняты федеральные законы, регулирующие организацию и функционирование военной и правоохранительной службы, как видов федеральной государственной службы, которые были установлены Федеральным законом № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В связи с этим военнослужащие и лица, осуществляющие профессиональную деятельность в правоохранительных органах, не являются по статусу государственными служащими в том определении, которое было дано Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». В тоже время, действующее законодательство предъявляет ряд требований к служебному поведению лиц, находящихся на военной и правоохранительной службе. Так, например, Федеральным законом «О статусе военнослужащих» устанавливается ряд требований к служебному поведению военнослужащих. Военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не вправе разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира. Участие военнослужащих в забастовках, а равно иное прекращение исполнения обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы, запрещаются.

Военнослужащие в свободное от военной службы время вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица. Военнослужащие не вправе отказываться от исполнения обязанностей военной службы по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии. Создание религиозных объединений в воинской части не

допускается. Религиозные обряды на территории воинской части могут отправляться по просьбе военнослужащих за счет их собственных средств с разрешения командира.

Военнослужащие не вправе:

> заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

> заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;

> использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

> получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;

> получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;

> принимать без разрешения Президента РФ награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;

> выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями;

> использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним;

> входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>134</sup> лица, впервые назначаемые на должность прокурора или следователя, принимают Присягу прокурора (следователя) следующего содержания:

«Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь:

> свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;

> непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваясь высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия;

- > активно защищать интересы личности, общества и государства;
- > чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;
- > строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;
- > постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

Законодательно установленные требования к служебному поведению государственных служащих призваны сориентировать государственного служащего в выборе должного поведения «...Ведь большинство, скорее, послушны принуждению, нежели рассуждению, а взысканию – скорее, нежели прекрасному».135

**Вопросы для самоконтроля.**

1. Что такое управленческая культура и каковы ее основные параметры?
2. Охарактеризуйте управленческие аномалии на государственной службе.
3. Чем отличаются понятия «бюрократия» и «бюрократизм»?
4. Обозначьте наиболее яркие проявления бюрократизма на государственной службе?
5. Охарактеризуйте основные признаки карьеризма.
6. Какие требования предъявляются к служебному поведению государственных служащих? Какими нормативными правовыми актами они регламентируются?
7. Какова цель запретов, связанных с прохождением государственной гражданской службы?

## Глава 4. Культура управленческих взаимодействий на государственной службе

### 4.1. Регламентирование стандартов управленческих взаимодействий государственных служащих

Управление тесно связано с такими понятиями как «воздействие» и «взаимодействие» используемые для обозначения воздействия субъекта управления на объект управления. Под государственным управлением понимают целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей.<sup>136</sup> В тоже время управление представлено совокупностью различного рода взаимодействий, и именно, взаимодействий, поскольку в управлении одного воздействия недостаточно, только тогда система способна воспринимать и использовать информацию о результатах своего функционирования, когда она обладает обратной связью. Обратная связь обеспечивает управление не только информацией о результатах воздействия, но и создает возможность для эффективности воздействия даже тогда, когда результат воздействия в принципе невозможно измерить. К классическим схем управленческого процесса – субординации и координации добавляется реординация (обратное упорядочение). В связи с чем, повышение качества управления предполагает совершенствование не только объекта и субъекта управления, но и форм способов и методов их взаимодействия.<sup>137</sup>

Управленческое взаимодействие можно определить как вид социального взаимодействия, проявляющийся в деятельности общества, организации, личности и характеризующееся различными видами, формами и способами осуществления. Управленческие взаимодействия предстают как взаимодействия определенного вида, складывающиеся между двумя субъектами, один из которых в этом взаимодействии находится в позиции субъекта управления, а другой – в позиции объекта управления.

**Классификация управленческих взаимодействий.** В научной и методической литературе на сегодняшний день не сложились полные классификационные схемы управленческих взаимодействий. Классификация управленческих взаимодействий может включать большое количество оснований и признаков. Мы остановимся на наиболее распространенных видах управленческих взаимодействий.

Управленческие взаимодействия на государственной службе в самом общем виде могут быть подразделены на внутренние и внешние, формальные и неформальные.

**Внутренние или внутриорганизационные взаимодействия** представлены коммуникационными схемами организации. А именно:

- > коммуникационные связи между подразделениями;
- > коммуникационные связи между руководителями;
- > коммуникационные связи между руководителем и подчиненным;
- > коммуникационные связи между служащими.

*Формальные взаимодействия* – это взаимодействия, закрепленные организационными документами, определяют санкционированный порядок участия отдельных подразделений, руководителей, государственных служащих в выполнении функций государственного органа. Формальные взаимодействия носят нормативный обязательный характер, они не подлежат обсуждению. Реформа государственной службы привела к активному внедрению в практику государственной службы регламентов. Применительно к государственной службе регламент можно обозначить как совокупность правил, процедур, норм и стандартов, регламентирующих организацию и деятельность государственного органа, его структурных подразделений, деятельность и социально-правовой статус государственного служащего.

*Неформальные взаимодействия* – являются отражением определенного управленческого опыта, традиций, методов и способов осуществления коммуникаций,

которые не имеют административно-правового определения и складываются в рамках той или иной организационно-должностной структуры под воздействием организационной культуры и социально-психологического климата, а также субъективное отражение в индивидуальном или групповом сознании организационного климата.

*Взаимодействия между структурными подразделениями организации* являются функциональными взаимосвязями, отражающими горизонтальные и вертикальные связи подразделений, а также степень их вовлеченности в выполнение общих функций. С целью упорядочения функциональных взаимодействий разрабатываются матрицы взаимодействий, содержащие детальные описания роли того или иного подразделения в выполнении определенной функции. В последнее время в органах государственной власти с этой целью используют методики так называемых функциональных анализов или функциональных обзоров.

Взаимодействия структурных подразделения нормативно закрепляются в регламентах, которых в последнее время нашли широкое применение на практике в деятельности органов государственной власти. Административный регламент является комплексным описанием порядка выполнения отдельного делового процесса, обеспечивающего реализацию функции или несколько функций органа исполнительной власти. 138 Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»<sup>139</sup> рекомендована разработка регламентов определяющих внутреннюю структуру и порядок взаимодействия структурных подразделений.

Федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 452 приняты Регламенты, определяющие порядок взаимодействия структурных подразделений. Так, Приказом Министерства Информационных технологий и связи Российской Федерации от 16 марта 2006 г. № 29 утвержден Регламент данного государственного органа. 140 Порядок взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства по формированию и обновлению информационного ресурса установлен Регламентом Федерального казначейства, утвержденным Приказом Федерального казначейства от 10 апреля 2006 г. № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» и иными актами Федерального казначейства.

Приказом Министерства Культуры и массовых коммуникаций РФ от 8 ноября 2005 года № 536 «О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти»<sup>141</sup> установлен порядок документооборота в федеральных органах исполнительной власти.

Указанными Регламентами определяется и *порядок взаимодействий между руководителями*. Так, согласно Регламенту Министерства Информационных технологий и связи Российской Федерации при выполнении поручений Министра и заместителя Министра руководитель структурного подразделения Министерства самостоятельно обращается к руководителям других структурных подразделений Министерства с запросом о предоставлении информации, предложений, заключений, экспертиз, необходимых для выполнения этих поручений и подготовки документов. Переписку с другими структурными подразделениями Министерства от лица структурного подразделения ведет только руководство департамента.

Данный вид взаимодействий характеризуется включенностью руководителей государственных органов и их структурных подразделений в совместную управленческую деятельность в так называемое управление управлением. Руководитель отвечает не только за выполнение функций, конкретно возложенных на них, но и за каждого конкретного государственного служащего, находящегося в его подчинении.

Формальная сторона *взаимодействий руководителя и подчиненного, государственных служащих* регламентируются обозначенными Регламентами, положениями о структурных подразделениях, а также должностными регламентами

государственных служащих. Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в

должностной регламент включается порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданами служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, гражданами и организациями.

Внутренние взаимодействия на государственной службе управленческие взаимодействия осуществляются в различных формах, наиболее распространенными являются совещания, телефонные переговоры, факс, электронная почта, документооборот, личные встречи.

Совещания – форма управленческих взаимодействий, осуществляемая с целью согласования действий, принятия общих решений и координации деятельности. Совещания как форма управленческих взаимодействий могут быть различных видов: периодические и внеплановые, проблемные, оперативные, итоговые и другие.

Телефонные переговоры, факс, электронная почта – наиболее активно используемые в последнее время формы взаимодействия, позволяющие значительно экономить время при принятии управленческих решений.

Документооборот на государственной службе являясь одновременно и средством управления и формой взаимодействия решает целый ряд задач:

> определяет рациональные связи между источниками и приемниками управленческой информации, определяя направления ее циркулирования;

> устанавливает перечень входящих и исходящих документов, источник поступления и адресат, периодичность составления для отдельных подразделений;

> определяет рациональность маршрута движения управленческих документов.

Документооборот как форма взаимодействия характеризуется объемами и видами информации, структурой видов обработки информации, схемой информационных потоков, распределением информации по уровням управленческой иерархии, распределением информации по уровням секретности, затратами на создание, передачу и обработку информации и целым рядом других показателей.

В зависимости от контекста управленческого взаимодействия они могут осуществляться различными способами (консультации, дискуссии (споры), приказы и распоряжения, поручения, наказания или поощрения и целый ряд других).

*Консультации* являются способом передачи или получения необходимой информации, способом обмена управленческой информацией, способом обмена управленческого опыта.

Консультации могут осуществляться в различных формах в устной или письменной (деловая переписка). Для данной формы управленческого взаимодействия характерны элементы сотрудничества, совместная работа по обмену информацией. Поэтому большое значение играет психологическая атмосфера (открытость собеседников, взаимное доверие, искренность) и определенные навыки проведения консультаций (умение слушать, умение говорить на «языке собеседника», умение четко выстраивать логику передаваемой информации и другие).

*Спор* – способ взаимодействия, характеризующийся «неконтролируемым» обсуждением проблем (проблемы), приводящая к идейной конфронтации, столкновению различных точек зрения в процессе доказательства и опровержения. Спор отличается от дискуссии (от лат. *discussion* – рассмотрение, исследование) тем, что организующим началом спора является тезис, а дискуссии – тема. Отличается спор и от диспута (от лат. *disputare* – рассуждать, спорить). Когда речь идет о диспуте имеется в виду коллективное обсуждение каких-либо проблем, которые не имеют общепринятого или однозначного решения. В процессе диспута его участники высказывают различные суждения, точки зрения, дают оценку событиям или проблемам.142



Приказы и распоряжения, поручения, просьбы, наказания или поощрения являются способами воздействия руководителя на подчиненного. Отдавая распоряжение подчиненному, руководитель стоит перед выбором, в какой форме это может и должно быть сделано.

Поручения, являющиеся должностными обязанностями могут быть даны в виде приказа или распоряжения, поручения не входящие в должностные обязанности следует давать только в форме просьбы. На характер взаимодействий на государственной службе между руководителем и подчиненным оказывает влияние целый ряд факторов, а именно: стиль управления (авторитарный, демократический, либеральный), уровень правовой и управленческой культуры руководителя и подчиненного, организационно-психологический климат организационно-должностной структуры, уровень профессиональной квалификации руководителя и подчиненного, характер задач и специфика функций, выполняемых подразделением.

**Внешние взаимодействия** государственных органов могут быть следующих видов:

- > коммуникационные связи с другими органами государственной власти (государственными органами субъектов РФ);
- > коммуникационные связи с органами местного самоуправления;
- > коммуникационные связи с СМИ;
- > коммуникационные связи организациями, предприятиями и учреждениями, гражданами.

Взаимодействия с другими государственными органами представлены достаточно разветвленной системой управленческих коммуникаций. Система государственного управления Российской Федерации представлена государственными органами трех ветвей власти законодательной, исполнительной и судебной, а также государственными органами особой компетенции (Прокуратура, Счетная палата и другие).

Федеральные государственные органы исполнительной власти представлены министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Субъекты РФ организуют структуру органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».143

Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2005 года № 30 «О типовом Регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»144 утверждается типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Постановлением Правительства РФ № 30 и Постановлением Правительства РФ № 452 для федеральных органов исполнительной власти определены:

- > типовой порядок взаимодействия с законодательными органами (участие в работе Федерального Собрания для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями, порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы);
- > типовой порядок взаимодействий с органами судебной власти;
- > типовой порядок взаимодействий с Правительством (порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства и протоколах заседаний Правительства, а также поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства. Порядок подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства на законопроекты. Порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);

> типовой порядок взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти (взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации, порядок рассмотрения отдельных видов обращений, поступающих в федеральный орган исполнительной власти от иных федеральных органов исполнительной власти);

> типовой порядок взаимодействий федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

> типовой порядок взаимодействий с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

В целях согласования совместных действий при решении определенного круга общих задач заинтересованными органами исполнительной власти создаются координационные органы. В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса. Также могут создаваться межведомственные комиссии или советы.

На основе Постановления Правительства РФ № 30 и Постановления Правительства РФ № 452 федеральные органы исполнительной власти разрабатывают собственные Регламенты взаимодействия.

При реализации государственной политики в различных сферах могут регламентироваться взаимодействия государственных органов с другими государственными организациями. Так, например, в целях обеспечения взаимодействия в рамках реализации федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» определен порядок взаимодействий между органами федерального казначейства Минфина России и структурными подразделениями (филиалами, отделениями) Сбербанка России.

*Взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.* Взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между государственными и муниципальными служащими представлены комплексом организационно-правовых форм, методов и способов решения общегосударственных и местных задач.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены:

> определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;

> правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

> правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

> правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.<sup>146</sup> Практически аналогичными полномочиями наделены органы государственной власти субъекты РФ.

Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен целый комплекс функций органов

государственной власти субъекта РФ в области местного самоуправления. Указанным законом определены случаи временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Взаимодействие между государственными органами и органами местного самоуправления осуществляется по многим направлениям, а коммуникативные связи между государственными и муниципальными органами, между государственными и муниципальными служащими структурами многофункциональны. Одной из форм взаимодействия является государственная поддержка местного самоуправления. Государственная поддержка местного самоуправления – это система организационно-правовых мер, направленных на развития местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти. В целях реализации государственной политики в области местного самоуправления 15 декабря 1999 г. была принята Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Основанная цель, заложенная в данной программе, направлена на создание условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и содействие эффективной реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления. Программой реализуется в два этапа:

первый этап (2000–2002 г.г.) – создание базовых условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Второй этап (2002–2014 г.г.): выполнение программных мероприятий.

Еще одной формой взаимодействия государственных и муниципальных органов является наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конституцией РФ закрепляется возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Согласно ст. 132 Конституции РФ в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается ряд требований к наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основе следующих принципов: 147

- а) осуществление данной процедуры только посредством закона;
- б) соразмерность передаваемых государственных полномочий возможностям муниципального образования;
- в) материально-финансовая обеспеченность передаваемых государственных полномочий;
- г) контроль со стороны государства за осуществлением органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий.

Эффективной формой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является сотрудничество через ассоциации и союзы муниципальных образований. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 66) в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований. Совет муниципальных образований создается в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов РФ.

Формой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является также право представительных органов муниципальных образований на законодательную инициативу в законодательном (представительном)

органа субъекта РФ. Представительный орган муниципального образования вправе вносить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ предложения по совершенствованию уже имеющихся законов или предложения по принятию новых законов в отношении вопросов местного значения. А законодательные органы государственной власти проводят консультативную работу с представителями органов местного самоуправления при принятии законов, касающихся вопросов местного значения. Развивается такая форма взаимодействия как координационные, консультативные временные или постоянные комиссии и рабочие группы.

Осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления также является формой взаимодействия. Статья 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается ответственность представительного органа муниципального образования перед государством. Законом субъекта Российской Федерации может быть распущен представительный орган муниципального образования в случае принятия нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять государственные органы. Так, например, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении своих функций в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления прокурор наделен целым рядом полномочий: иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территории и в помещения органов местного самоуправления; вызывать должностных лиц местного самоуправления и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

*Взаимодействия органов государственной власти с СМИ* являются еще одним видом внешних взаимодействий государственных органов. Федеральным законом от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»<sup>148</sup> закладываются основы взаимодействий органов государственной власти с СМИ. Пресс-службы федеральных органов государственной власти ведут аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий с участием Президента РФ, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ и его Президиума. Для таких записей устанавливается бессрочный режим хранения. Записи закрытых мероприятий производятся и хранятся в соответствии с требованиями законодательства РФ. Журналисты средств массовой информации имеют право ознакомиться с записями и снять копии с них, кроме записей закрытых мероприятий.

Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечивать распространение в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу в удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через двадцать четыре часа с момента совершения соответствующих событий следующих теле- и радиопрограмм:

> обращений и заявлений Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы,

Правительства РФ, трансляция которых предусмотрена соответствующими федеральными органами государственной власти;

- > торжественной церемонии вступления в должность Президента РФ;
- > открытия первого заседания Совета Федерации;
- > открытия первого заседания Государственной Думы;
- > открытия первого заседания нового Правительства РФ.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о работе федеральных органов государственной власти, об основных принципах государственного устройства Российской Федерации, основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъекта Российской Федерации предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. 149

Средствам массовой информации по их обращениям предоставляются следующие сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих:

- > декларированный годовой доход;
- > перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;
- > перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности.

Согласно Постановлению Правительства РФ № 30 от 19 ноября 2005 года взаимодействие с представителями средств массовой информации, передача им какой-либо служебной информации или документов осуществляются в установленном порядке руководителем федерального органа исполнительной власти, его заместителем, уполномоченным подразделением этого органа. В отдельных случаях взаимосвязь со СМИ осуществляется иными должностными лицами по разрешению (указанию, поручению) руководителя федерального органа исполнительной власти, его заместителя, а в федеральных министерствах – также директора департамента федерального министерства. В соответствии с Постановлением

Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 руководитель федерального органа исполнительной власти определяет уполномоченное структурное подразделение (должностное лицо), на которое возлагаются обязанности по обеспечению взаимодействия со средствами массовой информации по вопросам предоставления информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Информация о деятельности федерального органа исполнительной власти передается средствами массовой информации уполномоченным структурным подразделением (должностным лицом) или по согласованию с ним – иными должностными лицами федерального органа исполнительной власти.

Регламентами федеральных органов исполнительной власти предусмотрен порядок взаимодействий с СМИ. Так, например, Регламентом 150 Министерства Информационных технологий и связи Российской Федерации предусмотрен следующий порядок взаимодействий:

- > обеспечение взаимодействия со средствами массовой информации (СМИ) по вопросам представления информации возлагается Министром на Департамент стратегии построения информационного общества (ДИО) и на уполномоченных Министром должностных лиц;

> официальные сообщения для средств массовой информации (СМИ) готовятся отделом по связям с общественностью (пресс-служба) ДИО на основании сведений, представляемых структурными подразделениями Министерства, подведомственными Министерству Службой и Агентствами и завизированных руководством соответствующих структурных подразделений, Службы и Агентств;

> официальные сообщения для СМИ содержат анонсы предстоящих событий, сообщения о прошедших мероприятиях, сообщения справочного характера и прочие сведения по вопросам деятельности Министерства;

> официальные сообщения для СМИ распространяются только пресс-службой Министерства после их согласования с Министром или другими ответственными лицами по поручению Министра;

> пресс-служба размещает на сайте Министерства и в СМИ материалы в соответствии с положениями Регламента Министерства и непосредственными указаниями Министра.

> материалы о деятельности Министерства готовятся пресс-службой совместно со специалистами структурных подразделений Министерства на основе рабочих материалов, проектов решений и принятых решений, а также поручений Министра и заместителей Министра, поручений вышестоящих органов исполнительной власти, предложений директоров департаментов и их заместителей, предложений руководителей подведомственных Министерству Службы и Агентств, запросов СМИ. Материалы о деятельности Министерства готовятся пресс-службой также на основе опубликованных в СМИ сведений, требующих разъяснения и уточнения позиции Министерства по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству Службы и Агентств.

Огромная роль в налаживании взаимодействий между органами государственной власти и СМИ отводится службам по связям с общественностью. основополагающий принцип организации служб связи с прессой и общественностью – принцип «открытости».

Задачи службы связей с общественностью органа государственной власти в обобщенном виде можно представить следующим образом:

> выявление проблем в сфере распространения информации и налаживания коммуникативных связей, как внутри организации, так и во внешних коммуникациях;

> управление исходящей информацией;

> тщательные выбор, анализ и подготовка, как стратегических направлений информационной деятельности, так и конкретных задач каждой PR – акции, PR-компаний;

> налаживание прямых и обратных связей с гражданами, общественными организациями и объединениями, представителями бизнеса, СМИ.151

*Взаимодействия органов государственной власти с организациями, учреждениями, предприятиями и гражданами осуществляется в форме:*

> предоставления информации о деятельности органа государственной власти;

> работы с обращениями организаций, граждан;

> предоставления и получения информации при оказании государственных услуг;

> заключения договоров, соглашений.

Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 регламентируется порядок доступа к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти. Руководитель федерального органа исполнительной власти утверждает:

> состав сведений о деятельности федерального органа исполнительной власти, составляющих информационный ресурс федерального органа исполнительной власти, открытый для доступа граждан и организаций;

> схему размещения информационного ресурса;

> порядок обеспечения доступа граждан и организаций к информационному ресурсу;

> перечень и объем информации справочного характера, предоставляемой по телефону и размещаемой на информационных стендах и в помещениях федерального органа исполнительной власти (его территориального органа).

Информационный ресурс включает в себя:

> информацию справочного характера о федеральном органе исполнительной власти (в том числе его почтовый адрес, номера телефонов для справок, фамилии, имени и отчества руководителя, заместителей руководителя, руководителей структурных подразделений по основным направлениям деятельности);

> информацию о территориальных органах федерального органа исполнительной власти (почтовые адреса, номера телефонов для справок) и перечень подведомственных организаций;

> адреса мест приема и часы приема граждан и представителей организаций с целью исполнения федеральным органом исполнительной власти государственных функций и предоставления государственных услуг, сведения о проезде к указанным местам приема;

> почтовый адрес, адрес электронной почты, номера телефонов для справок структурного подразделения федерального органа исполнительной власти по работе с обращениями граждан и организаций, режим его работы и приема граждан и представителей организаций, сведения о проезде к месту приема;

> график приема руководящими должностными лицами федерального органа исполнительной власти граждан и представителей организаций с обращениями, сведения о порядке записи на прием и о проезде к месту приема;

> наименование, почтовый адрес и номер телефона вышестоящего органа государственной власти;

> нормативные правовые акты, которыми регулируется деятельность федерального органа исполнительной власти;

> перечни исполняемых федеральным органом исполнительной власти государственных функций и предоставляемых государственных услуг, стандарты государственных услуг;

> перечень и формы документов (заявлений, справок и др.), которые необходимо представить в федеральный орган исполнительной власти для реализации прав и обязанностей граждан и организаций, а также перечень документов, выдаваемых федеральным органом исполнительной власти;

> сведения о принятии федеральным органом исполнительной власти решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, тексты актов федерального органа исполнительной власти, зарегистрированных в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации;

> ответы на часто задаваемые вопросы о деятельности федерального органа исполнительной власти (федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства), а также подведомственных организаций (при наличии).

Типовой порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан регламентируется Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452.

В федеральном органе исполнительной власти рассматриваются индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организаций, а также ходатайства в их поддержку по вопросам сфер деятельности федеральных органов исполнительной власти, порядка исполнения государственных функций и оказания государственных услуг.

Обращения могут поступать в письменной форме, в форме электронных сообщений или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан.

При необходимости орган государственной власти, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, направившие обращение гражданина, а также ходатайствующая организация информируются о результатах рассмотрения обращения.

Порядок предоставления гражданам информации по их запросам, в том числе информации справочного характера, устанавливается регламентами федеральных органов исполнительной власти.

Поступившие в федеральный орган исполнительной власти письменные обращения граждан в зависимости от содержания докладываются руководителю (заместителю руководителя) федерального органа исполнительной власти либо направляются руководителям соответствующих структурных подразделений.

Обращения граждан, поступившие в федеральное министерство, могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в находящиеся в ведении федерального министерства федеральные службы и федеральные агентства, их территориальные органы, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Обращения граждан, содержащие обжалование решений, действий (бездействия) конкретных должностных лиц федерального органа исполнительной власти, не могут направляться этим должностным лицам для рассмотрения и (или) ответа.

Обращения граждан, содержащие обжалование актов (приказов) федерального органа исполнительной власти, направляются соответствующим структурным подразделениям (в том числе в юридическую службу) для рассмотрения и подготовки ответа. В этом случае ответ заявителю дается заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти (в соответствии с распределением обязанностей) с информированием заявителя о принятом решении и при необходимости о порядке обжалования актов в соответствии с законодательством РФ.

Обращения граждан рассматриваются в федеральном органе исполнительной власти в течение 30 дней со дня поступления. При необходимости срок рассмотрения письменного обращения может быть продлен заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя и указанием причин продления.

Анонимные обращения (без подписи автора, указания фамилии и почтового адреса для ответа), обращения, не поддающиеся прочтению, содержащие нецензурные выражения, а также дубликатные обращения (второй и последующие экземпляры одного обращения, направленные гражданином в различные органы государственной власти, или обращения, повторяющие текст предыдущего обращения, на которое дан ответ) в федеральном органе исполнительной власти, как правило, не рассматриваются. В случае поступления дубликатных обращений могут направляться уведомления о ранее данных ответах или копии этих ответов.

Сообщения, в том числе анонимные, о совершенных или готовящихся преступлениях пересылаются федеральным органом исполнительной власти в соответствующие правоохранительные органы.

Разъяснение законодательства РФ, практики его применения, а также толкование норм, терминов и понятий осуществляются федеральными органами исполнительной власти по обращениям граждан в случаях, если на них возложена соответствующая обязанность или если это необходимо для обоснования решения, принятого по обращению гражданина.

Кроме того, в федеральном органе исполнительной власти, если законодательством РФ не установлено иное, не рассматриваются по существу обращения по проведению экспертиз договоров, а также учредительных и иных документов организаций. В указанных случаях руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти информируют об этом заявителей.



В случае если поставленные в обращениях граждан вопросы не входят в компетенцию федерального органа исполнительной власти, руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти направляют такие обращения в 5-дневный срок по принадлежности и информируют об этом заявителей.

Обращения граждан считаются разрешенными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы. При повторном обращении дополнительное рассмотрение разрешенных обращений граждан проводится руководителями структурных подразделений в случае выявления новых обстоятельств или изменения нормативного правового регулирования в сфере, касающейся решения вопроса, вызывающего указанные обращения.

Руководители федеральных органов исполнительной власти обеспечивают учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе анализ следующих данных:

- > количество и характер рассмотренных обращений граждан;
- > количество и характер рассмотренных обращений организаций;
- > количество и характер решений, принятых по обращениям граждан и организаций федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий;
- > количество и характер судебных споров с гражданами, а также сведения о принятых по ним судебных решениях;
- > количество и характер судебных споров с организациями, а также сведения о принятых по ним судебных решениях.

Руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти организуют учет и анализ этих вопросов и подготавливают предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативного регулирования.

Структурное подразделение, определенное руководителем федерального органа исполнительной власти, обобщает результаты анализа обращений граждан по итогам года и представляет проект соответствующего доклада руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство.

По итогам года руководители (заместители руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, направляют доклад с обобщенными результатами анализа обращений граждан также в соответствующее федеральное министерство.

Поступившие на имя руководителя федерального органа исполнительной власти обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, содержащие жалобы на нарушение законодательства РФ, положения о федеральном органе исполнительной власти и регламента федерального органа исполнительной власти, докладываются руководителю федерального органа исполнительной власти его заместителями, руководителями структурных подразделений, а также руководителями (заместителями руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, с представлением заключений структурных подразделений, определенных руководителем (в том числе, при необходимости, юридической службы) в 10-дневный срок.

Поступившие на имя руководителя федерального органа исполнительной власти обращения организаций, содержащие жалобы (несогласие, неудовлетворенность и т. п.) на результаты рассмотрения ранее поступивших в федеральный орган исполнительной власти обращений этих организаций, направляются соответствующим заместителям руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителям структурных подразделений для ответа.

Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (Интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с

обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией.

В случае если в Интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением.

Основанием для отказа в рассмотрении Интернет-обращения, может являться:

- > указание автором недействительных сведений о себе и/или адреса для ответа;
- > поступление дубликата уже принятого электронного сообщения;
- > некорректность содержания электронного сообщения;
- > невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения).

Ответ на Интернет-обращение может направляться как в письменной форме, так и в форме электронного сообщения.

Прием граждан организуется структурным подразделением, определенным руководителем федерального органа исполнительной власти, по рабочим дням в соответствии с утвержденным в установленном порядке графиком, как правило, в специально оборудованных помещениях с соблюдением мер безопасности.

В случае если во время приема граждан решение поставленных вопросов невозможно, принимается письменное обращение, которое после регистрации направляется на рассмотрение в соответствующие структурные подразделения федерального органа исполнительной власти.

В случае если поставленные гражданином во время приема вопросы не входят в компетенцию федерального органа исполнительной власти, ему разъясняется порядок обращения в соответствующие органы государственной власти.

В Регламентах федеральных органах исполнительной власти отражен типовой порядок работы с обращениями граждан и организаций с учетом специфики деятельности государственного органа.

Государственные органы исполнительной власти осуществляют взаимодействия с гражданами, организациями при оказании государственных услуг. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679152 определен порядок разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Согласно указанному Постановлению государственные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают регламенты исполнения функций и оказания государственных услуг. Так, например, Приказом Федеральной таможенной службы от 24 мая 2006 г. № 469153 определяется порядок предоставления государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Приказом Минюст РФ от 14 декабря 2006 г. № 362154 определен порядок предоставления физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях.

В настоящее время федеральными органами исполнительной власти утверждены целый ряд регламентов, определяющих порядок исполнения функций и оказания государственных услуг.

Достаточно распространенной формой взаимодействия является *заключение договоров и соглашений* органов государственной власти с бизнес-структурами, некоммерческими организациями, общественными организациями и объединениями по важнейшим направлениям социально-экономического развития.

Последовательно налаживается сотрудничество органов государственной власти с представителями бизнес-структур. Так, например, практика обеспечения материально-

техническими ресурсами государственных органов основывается на конкурсной системе закупок и продаж. Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд регламентируется Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».155

Государственные органы, развивая систему социального партнерства, совершенствуют технологии и механизмы партнерских отношений с некоммерческими организациями.

Социальное партнерство можно рассматривать как способ решения социальных и экономических задач, как способ интеграции государственных и гражданских интересов. В последние годы были предприняты реальные шаги по разработке концептуальных основ государственной политики в сфере социального диалога органов государственной власти с институтами гражданского общества. Так, например, постепенно налаживается сотрудничество общественных экологических объединений и органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды. Федеральным законом «Об общественных объединениях»<sup>156</sup> определено, что общественность имеет право вносить предложения и выступать с инициативами по вопросам экологии. Это право активно реализуют представители различных общественных экологических объединений, принимающие участие в работе общественных советов, созданных при Министерстве природных ресурсов РФ. Для реализации Концепции государственной национальной политики РФ (1996) объединяются усилия органов государственной власти, органов местного самоуправления с общественными национальными и религиозными объединениями.

Эффективность государственного управления невозможна без налаживания эффективной системы взаимосвязей, управленческого и социального партнерства. Вне зависимости от вида, формы осуществления эффективность управленческого взаимодействия обусловлена следующими условиями:

- 1) законность. Управленческие взаимодействия должны осуществляться в рамках действующего законодательства, тех норм, которые его регламентируют.
- 2) целесообразность. Любое управленческое взаимодействие должно иметь конкретную цель и алгоритм осуществления;
- 3) взаимоуважение. Управленческие взаимодействия должны учитывать интересы сотрудничающих сторон, способствуя росту заинтересованности сторон в сотрудничестве;
- 4) этикет. Управленческие взаимодействия должны осуществляться с учетом требований делового этикета и культуры управления в целом.

#### **4.2. Этикет управленческих взаимодействий на государственной службе**

**Этикет.** Этикет (от французского *etiquette* – перечень правил) – свод правил поведения, принятых в различных обществах, государствах, дипломатических, религиозных и других кругах, нарушение которых, ставит нарушителя вне рамок его референтной группы, руководствующейся принятым в ней этикетом.<sup>157</sup>

Существует несколько версий возникновения понятия «этикет». По одной версии понятие «этикет» впервые было употреблено в современном его значении на приеме при дворе короля Франции Людовика XIV, когда его гостям были розданы карточки (этикетки) с изложением того как они должны были себя вести в разных ситуациях и по отношению к разным персонам. По другой версии во времена правления Людовика XIV на свежесаживаемые газоны Версальского дворца были выставлены таблички с просьбой не топтать траву.<sup>158</sup>

Однако существуют свидетельства о том, что в Древнем Египте древние шумеры на глиняных табличках делали записи о правилах проведения определенных обрядов.

До реформ Петра I Россия жила в соответствии со сводом правил – «Домостроем» (XVI в.). «Домострой» – памятник русской литературы, литературное произведение в жанре «поучения», сборник правил, советов и наставлений. «Домострой» содержал правила содержания домашнего хозяйства, правила отправления православных церковных обрядов, советы по семейным и общественным вопросам и по другим вопросам. Правила «Домостроя» фактически определяли все стороны жизнедеятельности в допетровскую эпоху. Так, например, были строго регламентированы правила гостеприимства. Известно, что важна была каждая деталь, начиная от того, как приглашать в гости и как встречать гостя, заканчивая тем как его угощать и развлекать. При встрече гостя, например, учитывались его происхождение и возраст. К «равному» гости въезжали во двор, а затем подъезжали к крыльцу, а к более «высокому» шли через двор пешком. Было не принято старшим ездить к младшим. Достаточно подробно описывались отношения между мужчиной и женщиной в семье.

На Руси запрещалось носить «иноземные» платья знатым людям и их слугам. Предъявлялись определенные требования к внешнему виду, например к фасону стрижки. Когда волосы вырастали, люди шли к цирюльнику, который надевал клиенту на голову горшок и обстригал все торчавшие из-под него волосы. Такой фасон стрижки получил название «под горшок». Особые требования предъявлялись к внешнему виду женщины. Женщины вообще никогда не стриглись, длина волос была на Руси всегда особым признаком красоты. Однако замужняя женщина без головного убора не могла появиться вне дома. Показать свои волосы чужим, т. е. «опростоволоситься», считалось страшным позором, наслаждаться красотой женских волос мог только муж.

Большие перемены на Руси произошли в результате реформ Петра I, который Указом 1699 года практически насильно начал внедрять этикет западного образца. Указом 1699 года отменялись все прежние нормы и требования к внешнему виду. В противовес сложившейся практике запретов на ношение «иноземной» одежды вводится обязанность носить «немецкое платье». А самым большим нововведением стало требование брить бороды и носить парики, что вызвало негативную реакцию основной массы населения. И первое время новым порядкам подчинялось только ближайшее окружение Петра I.

С XVIII века в России этикету начинает уделяться пристальное внимание, а его изучение вводится в обязательную программу образования. На уроках по этикету в женских пансионах девушки разучивали основные правила светского этикета. Как встретить гостя, как дать согласие на танец или вежливо отказать, как вести себя за столом обязана была знать и уметь любая воспитанная девушка.

Стандартизация поведения позволяет человеку, не задумываясь, порой почти бессознательно, выбирать линию поведения в соответствии с реальной обстановкой и ожиданиями окружающих, не рискуя попасть «впросак» или вызвать осложнения в отношениях с другими. Питер Друкер, один из основателей менеджмента отмечает «...анализ результатов показывает, что человек не достигает поставленной цели, потому, что ему не хватает навыков поведения в обществе и хороших манер. Одаренные люди, в особенности молодежь, часто не понимают, что хорошие манеры – это нечто вроде „смазки“ в любом коллективе».159

Широко распространенной является точка зрения, согласно которой этикет, как элемент внешнего поведения человека, органически не связан с его нравственностью, внешний вид и манеры общения не всегда адекватны внутренней сущности человека. Однако такой человек вряд ли сможет долго вводить в заблуждение окружающих его людей, поскольку этикетные правила, основаны на внутренних представлениях об уважительности, искренности, доброжелательности и доверии. Пустая имитация определенных этикетных правил без внутреннего нравственного содержания и «показной лоск» не позволяют человеку быть культурным и воспитанным.

В последнее время в научной литературе и на практике широко употребляется понятие «деловой этикет», который представляет совокупность правил и требований,

регулирующих внешние формы служебного общения, а также внешние проявления взаимоотношений между людьми в процессе их профессиональной деятельности.

Выделяют различные функции, которые выполняет этикет: информационную, функцию стандартизации моделей индивидуального и группового поведения, функцию социального контроля и социального влияния, функцию создания психологического комфорта.<sup>160</sup>

Информационная функция заключается в информировании о необходимых правилах поведения в конкретной ситуации. Функция стандартизации отвечает за выработку моделей поведения, следование которым избавляет от необходимости продумывать линию поведения и позволяет не контролировать действия в той или иной типичной ситуации. Прелесть стандартных норм и заключается именно в том, что они представляют собой набор универсальных средств и приемов, подходящих для той или иной типичной ситуации. Функция социального контроля и социального влияния проявляется в управлении социальными отношениями в рамках организации. Служебный этикет выполняет целый ряд предметных функций так, например, контактоустанавливающая функция заключается в использовании речевых средств, способствующих установлению речевого контакта («Разрешите представиться...»), «Добрый день!» и другие) или функция снятия конфликтной ситуации и напряженности общения реализуется в формуле извинения, сожаления («Извините», «Я очень сожалею» и другие).

В основу делового этикета положены общие принципы современного этикета: принцип гуманизма, целесообразности действий, эстетической привлекательности поведения и уважения к традициям своей страны и других стран.<sup>161</sup> С содержательной точки зрения принципы делового этикета коррелируются с общими этическими принципами и категориями.

Этикет государственной службы в общем виде ориентирован на деловой этикет, однако специфика деятельности государственных служащих, особенности их социально-правового статуса, особенности вертикально-видовой и иерархической структуры государственной службы обуславливают особенности этикета на государственной службе. Так, например, существуют правила этикета дарения и получения подарков. Для государственных служащих данные правила неприемлемы. Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливается запрет для государственных гражданских служащих получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ.

Существуют отличия в этикете и по видам государственной службы. Так, например, воинский этикет, определяемый воинскими уставами, значительно отличается от этикета, сложившегося на государственной гражданской службе. Воинский этикет оформился в России еще при Петре I, когда появляется понятие чести военного мундира. Честь воинского мундира подразумевала не только особую военную форму, а также правила ее ношения и соответствующие нормы поведения. Широкое распространение получили военные суды чести, которые были учреждены в России в 1863 году. Основная цель военных судов чести заключалась в сохранении корпоративной чести офицерского корпуса путем предоставления самим офицерам права исключать из своей среды того, кто признается недостойным принадлежать к офицерской корпорации. К одним из наиболее известных воинских этикетных ритуалов можно отнести ритуал «отдания воинской

чести». В царской армии к головному убору прикладывали два пальца, в советское и в настоящее время – ладонь. Военная служба предполагает ношение форменной одежды с особыми воинскими знаками отличия.<sup>162</sup>

В тоже время существуют этикетные правила, которые должны находить свое отражения в деятельности государственных служащих всех трех видов государственной службы.

**Речевой этикет управленческих взаимодействий.** На государственной службе речевой этикет можно определить как совокупность языковых средств, функция которых заключается в обслуживании сферы официально-деловых отношений, т. е. отношений, возникающих между органами государственной власти и их представителями, между структурными подразделениями органов государственной власти, между органами государственной власти и иными предприятиями и организациями, между органами государственной власти и бизнесом, между государственными служащими и гражданами, между руководителями и подчиненными в процессе реализации государственными органами своих функций. Сложилось два вида речевого этикета: устный и письменный.

*Культура устной речи.* Культуру устной речи можно определить как владение литературным языком и владение навыками выбора и организации языковых средств, обеспечивающих эффективные коммуникации. Речь государственных служащих как представителей

государства формирует «языковую моду» в обществе, в связи с этим она должна быть безупречной. Наиболее распространенными нарушениями культуры устной речи являются:

1) типичные ошибки на грамматическом уровне: неправильное глагольно-именное управление, неправильное использование существительных форме множественного числа, неправильные склонения фамилий, неправильное употребление числительных и местоимений и другие.

2) нарушения правил лексической сочетаемости, например, «подвести результаты», вместо «подвести итоги»;

3) употребление избыточных с точки зрения смысла слов, например, «первый дебют»;

4) использование однокоренных или избыточных с точки зрения грамматики слов, например, «найти интересные находки», вместо «обнаружить находки»;

5) неправильное употребление однокоренных слов, близких но не тождественных по звучанию и значению, например, «командировочные сотрудники» вместо «командированные сотрудники»;

6) использование слов-сорняков, например, «как бы», «так сказать», «вот», «на самом деле», «просто» и целый ряд других;<sup>163</sup>

7) неуместное или нецелесообразное использование иностранных слов, специальных терминов;

8) неправильная постановка ударения, например, «первый квартал текущего года, я живу на шестом квартале», вместо «первый квартал текущего года, я живу на шестом квартале» или наиболее часто встречающееся «ты мне завтра позвонишь» вместо «ты мне завтра позвонишь», благо-блага, средство-средства вместо благо-блага, средство-средства;

9) неправильное использование падежной формы, например «я приобрела в магазине тюль, она очень красивая» вместо «я приобрела в магазине тюль, он очень красивый» или «спасибо за вкусное кофе» вместо «спасибо за вкусный кофе»;

10) неправильное употреблении фразеологизмов, т. е. устойчивых конструкций передающих единое значение, например, «не следует впадать в иллюзию» вместо «не следует питать иллюзию»;<sup>164</sup>

11) неправильное использование слова «достаточно», которое используется при характеристике положительного качества, например, «у него в коллективе достаточно

большой авторитет». В иных случаях необходимо употреблять «довольно», «весьма», «относительно», например, «лояльность государственных служащих к гражданам – довольно редкое явление»;

12) неправильное склонение фамилий:

а) фамилии, оканчивающиеся на – ко, – ых/-их, – аго/-яго, – ло не склоняются ни мужская ни женская формы. Например, на Александра Бойко и Ирину Бойко, на Петра Толстых и на Оксану Толстых и т. д.;

б) фамилии, оканчивающиеся на согласный звук, склоняются только у мужской формы, например, к Дмитрию Ткачуку, но к Анастасии Ткачук;

в) фамилия оканчивающиеся на гласные – а/-я склоняются и мужской и женский вариант, например, к Александру Белому и к Ольге Белой;

13) неправильное склонение географических названий при отсутствии родового наименования, например, «Поздравлять наших спортсменов начали еще во Внуково». В то время как названия населенных пунктов, оканчивающихся на ово/ево, ыно/ино должны изменяться по падежам. Во Внукове – в аэропорте Внуково, из Царицына – из района Царицыно.165

Профессиональная служебная деятельность государственных служащих пронизана необходимостью общения и различного рода коммуникациями. В официальной обстановке повседневного делового общения государственный служащий выбирает универсальные этикетные формулы. Этикетные формулы устной речи представлены фразеологизированными языковыми конструкциями, которые являются готовыми средствами общения и передачи информации. С помощью этикетных формул государственный служащий выражает свое отношение при встрече или расставании, в ситуациях, когда кого-либо благодарит или приносит извинения, при знакомстве и во многих других случаях.

Речевой этикет представляет не только систему устойчивых этикетных формул, но и особый психологический климат общения, который создается этими выражениями. Никакое даже самое красивое этикетное выражение не «спасет ситуацию» и не будет способствовать продуктивному общению, если оно говорится с агрессией или с явным неуважением к адресату. Большое значение в общении имеет общая тональность, не следует допускать давления на собеседника, стараться его высмеивать, во что бы то ни стало доказывать свою правоту или использовать категоричные оценки. Умение слушателя проникнуть в коммуникативный замысел говорящего – залог успешного речевого общения.

Арсенал этикетных выражений обширен, в тоже время необходимо помнить о двух важных принципах, которые должны быть положены в основу выбора той или иной этикетной формулы. Первый принцип – принцип вежливости, а второй принцип – принцип соответствия речевой ситуации. Выбранная этическая формула должна быть уместна с точки зрения обстановки общения (официальная/ неофициальная) и фактора адресата (социальный статус, личные заслуги, возраст/ пол, степень знакомства, субординация).

В таблице № 1 представлены некоторые этикетные формулы, употребляемые в конкретных ситуациях делового общения.

**Таблица № 1.**

<b>Приветствие</b>	Добрый день (утро, вечер)! Здравствуйте!
<b>Прощание</b>	До свидания! Всего доброго! Всего хорошего! До встречи! (если назначена встреча) Позвольте попрощаться! Счастливого пути (отъезжающему)
<b>Благодарность</b>	До свидания! Всего доброго! Всего хорошего! До встречи! (если назначена встреча) Позвольте попрощаться! Счастливого пути (отъезжающему)

<b>Просьба</b>	Спасибо! Очень признателен вам! Благодарю! Большое спасибо! Сердечно благодарю (благодарен)! Разрешите поблагодарить вас! Ответы на благодарность: Не стоит благодарности!; Это моя обязанность.; Мне приятно это сделать для вас.
<b>Извинение</b>	Будьте добры... Будьте любезны... Прошу вас... Не можете ли вы...? Могу я вас попросить...? Вас не затруднит...? Не хотите ли взглянуть...? Не согласитесь ли вы...? Ответы на просьбы: Да, пожалуйста.; нет, не трудно.
<b>Предложение</b>	Приношу свои извинения... Извините, пожалуйста... Прошу меня простить... Простите, пожалуйста... Ответы на извинения: Ничего страшного.; Все в порядке.
<b>Приглашение</b>	Позвольте предложить... Мне хочется предложить вам... Я хотел бы предложить вам... Ответы на предложения: Спасибо за предложение, я с удовольствием его принимаю; Спасибо за предложение, но я вынужден (а) отказаться...
<b>Обращение</b>	Разрешите пригласить вас на... Я приглашаю вас на... От имени...приглашаю вас на... Ответы на приглашения: Спасибо за приглашение, я с удовольствием его принимаю; Спасибо за приглашение, но я вынужден (а) отказаться... Вы..., имя и отчество, коллеги, дорогие друзья, господа, господин
<b>Знакомство</b>	А. – Простите, я хотел бы с вами познакомиться! Иванов Петр Алексеевич, заместитель начальника отдела... Б. – Очень приятно

Многие этикетные выражения, включающие давно забытые и не используемые в простой речи слова и выражения, тем не менее, возможны для употребления в устной речи.

Так, например, выражения, «Прошу любить и жаловать!», «Не поминайте лихом!» и другие несут яркую эмоциональную нагрузку и способны сгладить психологическую атмосферу общения.

Часто в повседневном общении при обращении к представителю той или иной профессии мы употребляем такие выражения как: «доктор», «водитель», «профессор». В государственном управлении такие обращения как «служащий» или «государственный служащий» – большая редкость. Проблема формы обращения в государственных органах связана с не устоявшимися пока еще общеупотребительными обращениями. До 1917 года в качестве общеупотребительных обращений в России использовались «сударь», «сударыня», «господин», «госпожа». В советский период эта традиция была утрачена и на смену «сударю» и «сударыне» пришли «товарищ», «гражданин», «гражданка». Сегодня обращение «господин» переживает свое второе рождение, все активнее проникая в практику делового общения. В тоже время вряд ли пока будет уместным использование этого обращения на государственной службе. Оно может быть заменено на использование в обращении имени и отчества или на «Простите, пожалуйста...», «Извините...», «Будьте любезны...» и другие.

**Этикет телефонного общения.** Особую роль на государственной службе играет общение по телефону, оттого, насколько государственный служащий владеет правилами общения по телефону, зависит и его имидж, и результат его служебной деятельности. Этикет телефонного общения не только регулирует отношения общающихся, но и является средством рациональной организации телефонного разговора. Придерживаясь несложных правил и учитывая психологические особенности собеседника, значительно



можно повысить результативность деятельности. Некоторые общепринятые этикетные формы общения по телефону предложены в Таблице № 2.

**Таблица № 2.**

<b>Начало разговора</b>	
<i><b>Если звонят вам:</b></i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Трубку желательно снимать после первого или второго звонка, в крайнем случае после четвертого.</li> <li>2. Формы обращения: «Добрый день, Иванова Елена Сергеевна, отдел социального обслуживания населения...» Избегайте слов и выражений «Да», «Алло», «Вам кого»</li> <li>3. Если собеседник не представился, уточните с кем вы разговариваете: «Простите, с кем я разговариваю?»</li> <li>4. Если вы заняты, или для продолжения разговора вам необходимо получить информацию из других источников вы можете обратиться к собеседнику с просьбой: «Вы не могли бы позвонить попозже?»; «Вам не трудно позвонить мне завтра после обеда?»</li> </ol>
<i><b>Если звоните вы:</b></i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Форма обращения: «Добрый день, Иванов Алексей Сергеевич, кадровая служба... могу я услышать...» Избегайте слов и выражений «Это кто у телефона», «Алло»</li> <li>2. Уточните может ли сейчас собеседник разговаривать, если вы получили отрицательный ответ, то уточните когда можно перезвонить.</li> <li>3. Если вы дозвонились, но человека, который вам нужен не оказалось на месте уточните, когда ему можно перезвонить, или оставив свои координаты попросить позвонить вам.</li> </ol>
<b>Разговор</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Телефонный разговор не должен быть слишком длительным, обязательно планируйте предстоящий телефонный разговор (цель, состав и характер информации);</li> <li>2. Следите за манерой общения: слушайте собеседника внимательно, не перебивайте его, следите за интонациями, не проявляйте нетерпение или раздражение.</li> <li>3. Задавайте уточняющие вопросы – это поможет сократить время общения и получить необходимую информацию.</li> <li>4. Если вам срочно необходимо прервать разговор, извинитесь и сообщите собеседнику, когда точно вы ему перезвоните: «Извините, к сожалению, я не могу с вами дальше разговаривать, я вам перезвоню сегодня в 16.00». Обещание необходимо обязательно выполнить.</li> <li>5. Если существуют помехи, уточняйте полученную информацию: «Не могли бы повторить?»; «Как вы меня слышите?»; «Вы можете говорить громче?».</li> </ol>	
<b>Окончание разговора</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Первым кладет трубку тот, кто позвонил. Если вы чувствуете, что разговор затягивается, вы можете его прервать первым: Простите, что я вас прерываю, но я могу опоздать на совещание.</li> <li>2. Пожелания в конце беседы, как правило, стандартные фразы: «Всего доброго!»; «Всего хорошего!»; «Всех благ!»; «Позвольте пожелать вам удачи!». Ответные пожелания: «И вам всего доброго!»; «До встречи!»; «И вам всех благ».</li> </ol>	

Очень важно выбрать время для телефонного звонка. Не стоит звонить рано утром в начале рабочего дня, с одной стороны человек еще не вошел в рабочий ритм, с другой – начало рабочего дня может быть загружено важными делами. Лучше всего звонить после обеда, но в целом звонок в течение рабочего времени по служебному вопросу не будет нарушать норм делового этикета и будет вполне уместным. Не рекомендуется без разрешения звонить домой по служебным вопросам, до 10 часов утра и после 22 часов вечера звонок домой по служебным вопросам считается вообще неприличным. Не следует также использовать служебное время для осуществления личных звонков и решения личных проблем.

В основе успешного делового телефонного разговора лежат доброжелательность, тактичность, навыки ведения телефонной беседы. В том случае, если собеседник проявляет склонность к спорам, высказывается в резкой форме, нервничает и раздражается, постарайтесь набраться терпения и не отвечать ему тем же. Попытайтесь перевести разговор на спокойный тон, частично признайте его правоту, постарайтесь нивелировать конфликтность беседы. Постарайтесь запомнить и называть собеседника по имени и отчеству. Искусство ведения телефонных разговоров заключается в умении кратко сообщить все, что требуется и получить необходимую информацию.

При проведении телефонных переговоров необходимо помнить, что телефон усугубляет недостатки речи, быстрое или замедленное произношение слов затрудняет восприятие. Информацию, которая сложно воспринимается на слух – числа, собственные имена и фамилии, названия улиц, городов, поселков, названия учреждений и организаций во избежание различного рода ошибок передавайте раздельно, по слогам или даже по буквам.

Не следует забывать владельцам сотовых телефонов такое правило, как необходимость отключения звуковых сигналов во время совещаний, переговоров, важных бесед и т. д., и уж тем более верх неприличия в это время отвечать и разговаривать по сотовому телефону.

Профессиональную служебную деятельность государственного служащего невозможно представить без телефона, невозможно представить без телефона осуществляемые государственным служащими управленческие взаимодействия. Благодаря телефонным переговорам многократно повышается оперативность получения необходимой информации, решения множества вопросов и проблем, отпадает необходимость посылать письменные запросы гражданам, в другие организации и учреждения, для выяснения обстоятельств какого-либо дела. Навыки моделирования и проведения телефонных переговоров необходимая квалификационная составляющая профессиональных качеств государственного служащего.

**Этикет письменной речи на государственной службе.** Сфера применения письменной речи при осуществлении государственными служащими управленческих взаимодействий может быть представлена как система официально-деловых ситуаций и соответствующего им набора жанров документов. В самом общем виде можно выделить три основных стиля документов, используемых в органах государственной власти: деловые (канцелярские), юридические и дипломатические.

В настоящее время официально-деловой стиль письменной речи представлен различными видами документов различающихся по характеру, форме, адресату и т. д. Так, например, деловая переписка может быть внутренней (докладные, служебные и объяснительные записка) и внешней (письма клиентам, партнерам, приглашения, поздравления, пожелания, претензии, информационные письма и пресс-релизы для СМИ). Деловые письма могут различаться по форме письмо– напоминание, гарантийное письмо, письмо-подтверждение, письмо-ответ, письмо пригласительное, письмо информационное и другие.

В современной практике государственного управления сложилось большое количество видов управленческих документов. Большинство из них составляет по

установленным формам, с необходимым набором реквизитов, на готовых бланках с трафаретным текстом – приказы, постановления, контракты, справки и др. Требования, предъявляемые к оформлению официальных документов, содержатся в федеральных нормативных актах (Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»), законодательных актах субъектов РФ, нормативно-методических документах, в частности в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти М. 2001). Типовая инструкция разработана на основании действовавшего до 2001 г. ГОСТ Р 6.30–97 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».166

Основные правила организации документооборота в государственных органах исполнительной власти определены Постановлением Правительства РФ 19 января 2005 года № 30 и Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452.

Вместе с тем при составлении текстов управленческих документов важно придерживаться специфических языковых средств и общих правил (стилистических, лексических, морфологических, синтаксических), характерных для официально-делового стиля письменной речи.

1. Одно из главных требований официально-делового стиля – краткость, документ не должен быть длинным. Необходимо использовать короткие предложения, в которых четко и ясно сформулирована основная информация, будь то служебная записка или деловое письмо.

2. Официально-деловой стиль отличается ясностью и четкостью изложения информации. Необходимо использовать терминологию, однозначно понимаемую в профессиональной среде, необходимо избегать многосложных, непонятных (иностранных, сугубо специальных) слов и выражений. Официально-деловой стиль письменной речи не приемлет лишних прилагательных, наречий, литературных сравнений. Официально-деловой стиль исключает возможность употребления экспрессивно и эмоционально окрашенных языковых средств, образных средств или слов, употребляемых в переносном смысле. Официально-деловой стиль письменной речи предполагает замену архаичных слов (на предмет, сего года, в настоящем) на современный эквивалент.

3. Официально-деловой стиль письменной речи требует однозначности в изложении информации. Это требование предопределяет использование в деловой письменной речи терминов или специальных средств языка, не терпящих двусмысленности. Исследователи отмечают, что «Профессиональные идиомы, сложившиеся в деловой письменной речи, выполняют ту же функцию, что и термины в научной речи».167 Использование специальных названий «истец», «ответчик», «свидетель» предполагает форму мужского рода (ответчик Иванова), а глагол в сочетании с этими словами употребляется в женском роде, например, ответчик Иванова не явилась на судебное заседание.

4. Официально-деловой стиль речи не рекомендует использовать лично-указательные местоимения «он» («она», «оно», «они»), поскольку их использование в контексте – при наличии в нем более одного существительного того же рода может приводить к неточности передаваемой информации. Использование местоимения «я» также предполагает знание нескольких правил. В деловых документах местоимение «я» заменяется либо на глагол, либо на спряженное местоимение, например, вместо «я прошу» пишут «прошу», вместо «я окончил» пишут «мною окончено».

В официально-деловом стиле, если автор лица юридического действия передаются:

> от третьего лица единственного числа, например, «Министерство здравоохранения и социального развития РФ гарантирует...»;

> от третьего лица множественного числа, например, «Министерство здравоохранения РФ и > социального развития РФ убедительно просят...»;

> от первого лица множественного числа, например, «Просим...», «Подтверждаем...», «Сообщаем...», «Доводим до вашего сведения...».

Если автор лица физическое действия передаются:

> от первого лица единственного числа, например, «Довожу до вашего сведения...», «Ставлю вас в известность»;

> от первого лица множественного числа, например, «Одобряем...», «Подтверждаем...».

5. Для официально-делового стиля также характерны стилистически окрашенные лексемы-канцеляризмы, например, данный или настоящий (этот), вышеуказанный (названный ранее) и другие. Наряду с этим в деловом стиле присутствует большой набор стандартных выражений, подходящих к той или иной ситуации, например, «в противном случае...», «по истечении срока...», «согласно Вашей просьбе...».

6. Официально-деловой стиль предполагает использование (по ГОСТу) сочетаемости ряда типовых слов, например, приказ – издается, выговор – объявляется, должностные оклады устанавливаются.

7. Официально-деловой стиль характеризуется употреблением сложноподчиненных предложений со сложными союзами, которые передают логические отношения (причины следствия, причины условий), например, «вследствие того что» «на предмет чего» и другие.

8. В официально деловом стиле используются сокращенные варианты:

> общепринятых обращений: «господин» – «г-н» и «гражданин» – «гр.). В начале документа может использоваться полное обращение, например для делового письма, „Уважаемый, господин...“, а затем его сокращенный вариант. Обращение к адресату деловой бумаги оформляется с заглавной буквы – „Вы“, „Вас“, „Вам“;

> почтовые сведения: «город» – «г.», «область» – «обл.», «район» – «р-н» и др.;

> наименование должностей и званий: проф., к.и.н., зам., и др.

9. При подписании делового документа ставится должность, подпись и расшифровка.

В деловом письме можно использовать заключительные формулы «С уважением», «С наилучшими пожеланиями», «Заранее благодарим» и другие. Заключительные формулы пишутся на одной строке, должность, подпись и расшифровка размещаются под ними на следующей строке.

10. Дата обозначается парными арабскими цифрами, которыми обозначаются год (полный вариант), порядковый номер месяца, число.168

**Этикетные требования к внешнему виду государственного служащего.** Для управленческих взаимодействий немаловажное значение играет визуальный контакт, в связи с чем предъявляются определенные требования и к внешнему виду государственного служащего.

Форменная одежда вошла в обиход государственной службы с петровских времен и просуществовала до 1918 года. По мундиру можно было определить вид службы (военной, гражданской), ведомство, класс чина или должности. В настоящее время тоже существуют отличия форменной одежды государственных служащих в зависимости от вида, но теперь это касается военной и правоохранительной службы. На государственной гражданской службе приняты общие требования делового этикета в одежде.

Этикет предписывает женщине, работающей в органах государственной власти, придерживаться классического стиля в одежде. Это значит, что рабочий женский гардероб должны составлять строгие деловые полуприлегающие костюмы, элегантные блузы, классические брюки, юбки средней длины до середины колена или чуть ниже. В последнее время особой популярностью среди женщин, работающих в органах государственной власти, пользуется брючный костюм. Платье также подходит для

делового стиля, но к нему предъявляется ряд требований. Платье должно быть с длинным рукавом или закрывающим не менее чем три четверти руки. Очень подходит для деловой одежды платье с жакетом в тон.

Жакет, контрастирующий с платьем по цвету или фактуре ткани, придает женщине авторитет и хорошо подходит для делового наряда. Самым предпочтительным считается костюм: юбка, блуза и жакет.

Особое внимание при подборе деловой одежды должно уделяться длине, наличию разрезов и вырезов. Длина изделия (юбка, платье) не должна быть выше колена. Запрещается для работы в органах государственного управления мини. Исключены блузы и кофточки, открывающие живот. Разрез на изделии (юбка, платье) не всегда уместен, тем более, что он может быть разной длины. Постоянно распахивающиеся разрезы вряд ли придадут женщине уверенности, которая в этот момент будет озабочена мыслью насколько широко или высоко он распахнулся. Женщина должна чувствовать себя в деловом костюме спокойно, уверенно и защищено, ничто не должно отвлекать ее от основного занятия. Поэтому предпочтительнее всевозможные складки, которые придадут деловому костюму элегантность, предоставят женщине свободу движения и психологический комфорт. Не допустимы для работы в органах государственной власти декольтированные изделия и изделия с глубокими вырезами, декоративные чулки или колготки. Чулки, колготки должны быть светлых тонов.

Деловой костюм исключает кричащие расцветки, блестящие переливающиеся материи (блестки, вышивки, стразы и т. д.) и требует сдержанности, скромности, особенно в деталях. Не следует в этом смысле злоупотреблять модными тенденциями. Базовые цвета должны быть нейтральными: синие, бордовые, темно-серые и средне-серые, деликатные оттенки коричневого, а также другие. Рисунок ткани не должен быть броским и ярким, особенно крупным, никакии цветочков-завитушек, прозрачных блузочек. Рюши, оборочки, воланы признаки романтического стиля, который неуместен в органах государственного управления. Романтический стиль делает женщину слабой, утонченной и легкомысленной и не вызывает к ней доверия. Не стоит использовать в деловой одежде изделия из грубой ручной вязки.

Обувь женщины должна быть удобной и в тоже время элегантной. Хорошо для классического делового костюма подойдут туфли-лодочки на устойчивом каблуке средней высоты, отсутствие каблука упрощает и приземляет внешний облик женщины.

Деловой стиль не терпит кричащих аксессуаров. На государственной службе допустима не яркая кожаная сумка или портфель, среднего размера. На женщине не должно быть слишком много украшений: серьги, обручальное кольцо, часы, возможно неброское украшение на шею, еще одно скромное кольцо или тонкий браслет. Большое количество золотых украшений не допустимы на государственной службе. Совершенно неуместны дорогие фамильные украшения. Предельно сдержанный и аккуратный макияж и маникюр.

В последнее время культура мужской деловой одежды стала важнейшей частью делового этикета. Предпочтения отдаются классическому однотонному мужскому костюму «двойка» синего, серого и черного цвета. Длина брюк не должна быть короткой, брюки должны слегка находить на брюки. Длинные брюки и как следствие складки в деловом мужском костюме неуместны. Воротник пиджака должен плотно прилегать к шее, чтобы воротник рубашки слегка был виден. Воротник рубашки не должен слишком стягивать шею, затрудняя движения и лишая комфорта. Манжеты рукавов рубашки также могут быть слегка видны из-под пиджака.

Сорочка должна быть светлой, лучше всего белая, можно голубая, серая или бежевая. Для делового мужского костюма обязательно наличие галстука с неброским рисунком, обязательно подходящим к тону костюма. Если мужчина носит подтяжки, то в этом случае лучше не снимать пиджак, особенно на официальных протокольных мероприятиях.

Обувь должна быть закрытой, темного цвета. Цвет мужских носков должен быть темнее цвета костюма.

Следует обратить внимание на то, чтобы карманы костюма не оттопыривались, в них не должно быть ничего лишнего. Неряшливо и непрезентабельно выглядят мужской костюм с оттопыренными карманами. В брючных карманах может лежать носовой платок, ключи, зажигалка, небольшая сумма денег. Все крупные вещи документы, бумажник, очки, ручка, расческа, сигареты должны находиться в сумке или портфеле.

Для государственных служащих исключается спортивная и джинсовая одежда, одежда ручной вязки, шорты, спортивные и открытая обувь. Государственный служащий должен всегда выглядеть аккуратно, одежда должна быть чистой и опрятной.

В профессиональной деятельности при осуществлении управленческих взаимосвязей государственный служащий может использовать и иные этикетные правила, например, невербальные средства общения, дипломатический протокол, организация рабочего времени и другие.<sup>169</sup>

**Этикет и информационные технологии.** Одной из тенденций современного развития государственного управления и государственной службы является повышение роли информации, информационных и коммуникационных технологий. Перевод значительной части документации органов государственного управления в электронный вид существенно снижает затраты на хранение и поиск необходимой информации. Однако реализация проектов «электронной демократии» в органах государственной власти пока еще находится на стадии становления. Пока большинство чиновников воспринимают информационные технологии как инструмент повышения внутренней эффективности работы, как средство облегчить себе жизнь, но отнюдь не как средство повышения качества обслуживания граждан.<sup>170</sup>

Административные электронные регламенты, дистанционное предоставление государственных услуг на основе современного информационно-коммуникационных технологий требуют построения единой функционально-процессуальной модели управленческих взаимодействий учетом возможностей информационно-коммуникативных технологий.

Для перехода на электронный документооборот одной ЭЦП (электронная цифровая подпись) недостаточно. В государственном управлении необходимо гарантировать выполнение установленных процедур принятия решения (учет, запись в журнале, дата протокола и т. д.). Поэтому нужен механизм, удостоверяющий внесение изменений в данные учета и иные документы независимым агентом времени («электронный нотариус»). Со временем возникают новые прикладные задачи, требующие введения «Электронного нотариата», потребуются дополнительные механизмы, обеспечивающие работу Федерального информационного центра (ФИЦ) как системы территориального распределения активного хранилища государственных информационных ресурсов с управляемым доступом.<sup>171</sup> Таким образом, необходимо внедрение целого ряда технологий, которые сформировали бы информационно-технологическую инфраструктуру «электронного государства» и электронных управленческих взаимодействий. Все это еще предстоит сделать, со временем возникнут и определенные требования к навыкам, а также стандарты поведения государственных служащих, использующих информационно-коммуникационные технологии при предоставлении государственных услуг, при осуществлении управленческих взаимодействий.

В настоящее время представляется возможным сформулировать общие правила пользования электронной почтой.

1. Необходимо каждый день проверять содержимое электронного почтового ящика, он может содержать ценную информацию или проблему, которая требует принятия незамедлительного управленческого решения;

2. Необходимо стараться отвечать на все письма, адресованные лично вам. Отсутствие ответа может быть расценено отправителем письма как неуважение и невнимательность.

3. Электронное письмо всегда должно содержать основную тему, так его легче идентифицировать среди потока информации, и ФИО получателя, в том случае, если электронный адрес не является личным.

4. В конце каждого электронного послания обязательно следует указывать свое имя, фамилию, должность и место работы, ваш номер электронной почты, а также телефон и обычный почтовый адрес, эти сведения не должны превышать четырех строк.

5. Старайтесь не перегружать электронное послание дополнительными вложениями (фотографиями, рисунками, графиками и т. д.). Большой объем дополнений необходимо высылать только с согласия или по просьбе адресата.

6. Отвечая на письмо можно процитировать некоторые фрагменты письма, полученного вами, это облегчит восприятие информации для получателя вашего письма, ведь он мог забыть отдельные моменты своего послания.

7. Категорически запрещается распространять полученную информацию (только с разрешения автора), каждый пользователь должен соблюдать правило на тайну переписки.

8. Если вы не имеете личного электронного адреса и пользуетесь общим, неэтично читать письма, адресованные не вам, а тем более на них отвечать.

9. Если вы используете общий или «рабочий» электронный адрес не следует отправлять с него письма личного характера.

Культура управленческих взаимодействий на государственной службе существует не абстрактно, а в определенных конкретных формах, она неотделима от общих морально-нравственных ценностей, а также целей, задач и доминант административной этики.

#### **Вопросы для самоконтроля.**

1. Что вы вкладываете в понятие управленческие взаимодействия на государственной службе?

2. Существуют ли стандарты управленческих взаимодействий на государственной службе?

3. В чем заключаются отличия формальных и неформальных взаимодействий на государственной службе?

4. Какие виды управленческих взаимодействий вы знаете?

5. Что такое этикет и каковы его основные функции?

6. Какие наиболее распространенные ошибки допускаются в деловой устной речи?

7. В чем заключаются основные требования к внешнему виду государственного служащего.

## ЛИТЕРАТУРА

### I. Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.);
2. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
3. Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
4. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
5. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
6. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
7. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации»;
9. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
10. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;
11. Федеральный закон 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;
12. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
13. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
14. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 83-ФЗ «Об общественных объединениях»;
15. Федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;
16. Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
17. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
18. Указ Президента РФ от 31.12.2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службе»;
19. Указ Президента РФ от 30.05.2005 г. № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;
20. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О федеральной программе „Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 г.г.)“»;
21. Указ Президента РФ от 02.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
22. Указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»;
23. Указ Президента РФ от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»;
24. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г.
25. Постановление Правительства РФ от 19.11.2005 г. № 30 «О типовом Регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;



26. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»;

27. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»;

28. Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»;

29. Постановление Правительства РФ от 30.04.1997 г. № 495 «Об утверждении Комплексного плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 1997 г.

Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию „Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации“;

30. Приказ Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 13.06.2007 г. № 75 «Об утверждении этического кодекса федеральных государственных гражданских служащих федеральной службы финансово-бюджетного надзора»;

31. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях»;

32. Приказ Федеральной таможенной службы от 24.05.2006 г. № 469 «Об утверждении административного регламента федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов»;

33. Приказ Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 16.03.2006 г. № 29 «О Регламенте Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации»;

34. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 г. № 536 «О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти»;

35. Письмо Министерства Финансов Российской Федерации от 02.08.2002 г. № 03-01-01/04-321 «Об обслуживании Сбербанком России Федеральной целевой программы „Государственные жилищные сертификаты“»;

## **II. Учебники, учебные пособия, монографии, статьи и другие издания**

1. Андреев А. Российское общество: запрос на нравственность и компетентность // Государственная служба. 2006. № 1.

2. Аристотель. Большая этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4.

3. Аристотель. Никомахова этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4.

4. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М. 2002.

5. Бахрах Д.Н. Административное право. М. 1993.

6. Безгодова О.В. Функции «паблик рилейшнз» в политическом управлении // Политическое управление: теория и практика. Под ред. З.М. Зотовой. М. 1997.

7. Белоплицкий В.К., Павлова Л.Г. Этика и культура управления. Ростов-на-Дону. 2004.

8. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М. 1990.

9. Библия. Книги Священного писания Ветхого и Нового Завета.

10. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М. 2000.

11. Васильев В.А. И.Кант о добродетели // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 4.
12. Вебер М. Избранные произведения. М. 1990.
13. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М. 2003.
14. Государственная служба: культура поведения и деловой этикет. Под общ. Ред. Охотского Е.В. М. 1999.
15. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций под редакцией Охотского Е.В., Игнатова В.Г. Ростов-на-Дону. 1998.
16. Государственная служба. Учебное пособие. Отв. ред. Оболонский А.В. Москва. 1999.
17. Гусейнов А. А., Апресян Р.Г. Этика. М. 2005.
18. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. Москва-Санкт-Петербург-Киев. 2001.
19. Елифанова Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории // Вопросы экономики. 2007. № 1.
20. Ермолаева В.А. Правовые и организационные-распорядительные документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Саратов. 2004.
21. Захаров Н.Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника. // Социс. 2004. № 3.
22. История государства и права России в документах и материалах. В 2-х кн. М. 2000.
23. Камю А. Бунтующий человек. М. 1990.
24. Канке В.А. Современная этика. Учебник. Москва. 2008.
25. Кант И. Критика практического разума. Соч. в 6-ти томах. М. 1989. Т. 4.
26. Кант И. Критика чистого разума. М. 1994. С. 32.
27. Кант И. Основы метафизики нравственности. М. 1999.
28. Клименко А.В. Электронные административные регламенты //Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М. 2004.
29. Коран. Перевод И.Ю. Крачковского. М. 1990.
30. Кудашкин А.В. К вопросу о сущности военной службы и ее месте в системе государственной службы // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 8.
31. Культура русской речи. Учебник для вузов. Отв. Редакторы Граудина Л.К., Ширияев Е.Н. М. 2003.
32. Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4.
33. Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы. // Государственная служба. 2005. № 6.
34. Магомедов К. Социологический анализ этических проблем государственной службы //Государственная служба. 2004. № 6.
35. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М. 1997.
36. Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. М. 1965.
37. Матюхин В. Информационные технологии предоставления государственных услуг //Государственная служба. 2007. № 6.
38. Мень А. Христианство. Культура русской речи. Учебник для вузов. Под ред. Граудиной Л.К., Ширияевой Е.Н. М. 2003.
39. Милютин П. Управленческая культура личности и факторы ее развития //Власть. 2007. № 5.
40. Недошвин В.М. Хозяин ПР – агентства – государство. М. 2004.
41. Ницше Ф. К генеалогии морали. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.
42. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.

43. Ницше Ф. Человеческое слишком человеческое. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.
44. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. 1984.
45. Панова М., Ларионова Ж. Непраздничные размышления в год русского языка // Государственная служба. 2007. № 6.
46. Пирс Ч.С. Избранные произведения. М. 2000.
47. Платон. Апология Сократа. Соч. в 3 том. М. 1970. Т.1.
48. Платон. Горгий. //Платон. Соч. в 3 том. М. 1968. Т. 1.
49. Платон. Законы. М. 1999.
50. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М. 2007.
51. Профессиональная этика. Учебное пособие. Отв. Ред. Росенко М.Н. Санкт-Петербург. 2006.
52. Российская социологическая энциклопедия. Под ред. Осипова Г.В. М. 1998.
53. Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т.5. Законодательство расцвета абсолютизма. Под ред. Индова Е.И. М. 1987.
54. Сатаров Г. «Как измерять и контролировать коррупцию» // Вопросы экономики, № 1, 2007 г.
55. Современный словарь иностранных слов. / Под ред. Л.М. Баш, А.В. Боброва и др. – М. 1999.
56. Соловьев В. Магомед. М. 1994.
57. Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. 2007. № 4.
58. Социологический энциклопедический словарь. Под ред. Осипова Г.В. М. 1998.
59. Стам С.М... Корифеи Возрождения. Саратов. 1991.
60. Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). М. 2006.
61. Тавокин Е. Социология управления и социальное управление: проблемы взаимодействия. //Государственная служба. 2008. № 2(52).
62. Уланов М.С. Этические нормы буддийской культуры //Общественные науки. 2008. № 1.
63. Философский словарь. Под ред. Розенталя М.М., Юдина П.Ф. М. 1963.
64. Хоруженко К.М. Культурология. Энциклопедический словарь. Ростов-на-Дону. 1997.
65. Шопенгауэр А. Афоризмы и максимы. Мир как воля и представление. Минск. 1999.
66. Шопенгауэр А. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С. 814.

## Примечания

1. Кант И. Соч. в 6-ти томах. М. 1989. Т. 4. С. 499.
2. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 9.
3. Российская социологическая энциклопедия. М. 1998. С. 644.
4. См. подробнее Канке В.А. Современная этика: Учебник. М.: Омега-Л. 2008.
5. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 12.
6. Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). М. 2006. С. 18–19.
7. Под античностью в истории понимается период с VII–VI вв. до н. э. по IV–V вв. н. э. (около 10 веков). Культура античности развивается в Греции и Древнем Риме, а также в греческих и римских колониях, Европе, Азии и Африке.
8. Мета – в переводе с греческого «после», «через», начальная стадия сложных слов, обозначающая следование за чем-либо, переход к чему либо. Например, метафизика, метатеория, метаматематика.
9. Экзистенциализм – (от латинского слова *existentia* – существование), иррационалистическое направление философии. Подлинная философия, с т. з. экзистенциализма, должна исходить из единства субъекта и объекта. Это единство воплощено в «экзистенции», в некой иррациональной реальности.
10. Гносеология (от греческого *gnosis* – значение и *logos* – слово, учение), учение о способности человека познавать действительность, об источниках, формах и методах познания.
11. Даты жизни здесь и далее по тексту даны по: Философский словарь. Под ред. Розенталя М.М., Юдина П.Ф. М. 1963.
12. Предмет и система этики. Учебник. Под ред. Ангелов С., Драмалиев Л. и др. М. 1973. С. 10.
13. Софистика – сознательное применение в споре, доказательствах неправильных доводов – софизмов, всякого рода уловок, замаскированных внешней формальной правильностью.
14. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 115.
15. Платон. Апология Сократа // Соч. в 3 том. М. 1970. Т.1. С. 90.
16. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 125–127.
17. Аристотель. Большая этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4. С. 306–308.
18. Аристотель. Никомахова этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4. С. 55.
19. Платон. Горгий // Платон. Соч. в 3 т. Мысль 1968. Т. 1. С. 292.
20. Платон. Законы. М. 1999. С. 50.
21. С.М. Стам. Корифеи Возрождения. Саратов. 1991. С. 47.
22. И. Кант. Критика чистого разума. М. 1994. С. 32.
23. В.А. Васильев. И.Кант о добродетели // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 4. С. 218, 222.
24. В.А. Канке Современная этика. Учебник. Москва. 2008. С. 122–123.
25. А. Шопенгауэр. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С.814.
26. А. Шопенгауэр. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С.799.

## ЛИТЕРАТУРА

### I. Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.);
2. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
3. Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационные технологиях и о защите информации»;
4. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
5. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
6. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
7. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации»;
9. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
10. Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;
11. Федеральный закон 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;
12. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
13. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
14. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 83-ФЗ «Об общественных объединениях»;
15. Федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;
16. Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
17. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
18. Указ Президента РФ от 31.12.2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службе»;
19. Указ Президента РФ от 30.05.2005 г. № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;
20. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О федеральной программе „Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 г.г.)“»;
21. Указ Президента РФ 02.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
22. Указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»;
23. Указ Президента РФ от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»;
24. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г.

25. Постановление Правительства РФ от 19.11.2005 г. № 30 «О типовом Регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;

26. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»;

27. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»;

28. Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти»;

29. Постановление Правительства РФ от 30.04.1997 г. № 495 «Об утверждении Комплексного плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 1997 г.

Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию „Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации“;

30. Приказ Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 13.06.2007 г. № 75 «Об утверждении этического кодекса федеральных государственных гражданских служащих федеральной службы финансово-бюджетного надзора»;

31. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях»;

32. Приказ Федеральной таможенной службы от 24.05.2006 г. № 469 «Об утверждении административного регламента федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов»;

33. Приказ Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 16.03.2006 г. № 29 «О Регламенте Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации»;

34. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 г.

№ 536 «О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти»;

35. Письмо Министерства Финансов Российской Федерации от 02.08.2002 г. № 03-01-01/04-321 «Об обслуживании Сбербанком России Федеральной целевой программы „Государственные жилищные сертификаты“»;

## **II. Учебники, учебные пособия, монографии, статьи и другие издания**

1. Андреев А. Российское общество: запрос на нравственность и компетентность // Государственная служба. 2006. № 1.

2. Аристотель. Большая этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4.

3. Аристотель. Никомахова этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4.

4. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М. 2002.

5. Бахрах Д.Н. Административное право. М. 1993.

6. Безгодова О.В. Функции «паблик рилейшнз» в политическом управлении // Политическое управление: теория и практика. Под ред. З.М. Зотовой. М. 1997.

7. Белоплицкий В.К., Павлова Л.Г. Этика и культура управления. Ростов-на-Дону. 2004.

8. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М. 1990.
9. Библия. Книги Священного писания Ветхого и Нового Завета.
10. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М. 2000.
11. Васильев В.А. И.Кант о добродетели // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 4.
12. Вебер М. Избранные произведения. М. 1990.
13. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М. 2003.
14. Государственная служба: культура поведения и деловой этикет. Под общ. Ред. Охотского Е.В. М. 1999.
15. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций под редакцией Охотского Е.В., Игнатова В.Г. Ростов-на-Дону. 1998.
16. Государственная служба. Учебное пособие. Отв. ред. Оболонский А.В. Москва. 1999.
17. Гусейнов А. А., Апресян Р.Г. Этика. М. 2005.
18. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. Москва-Санкт-Петербург-Киев. 2001.
19. Елифанова Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории // Вопросы экономики. 2007. № 1.
20. Ермолаева В.А. Правовые и организационные-распорядительные документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Саратов. 2004.
21. Захаров Н.Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника. // Социс. 2004. № 3.
22. История государства и права России в документах и материалах. В 2-х кн. М. 2000.
23. Камю А. Бунтующий человек. М. 1990.
24. Канке В.А. Современная этика. Учебник. Москва. 2008.
25. Кант И. Критика практического разума. Соч. в 6-ти томах. М. 1989. Т. 4.
26. Кант И. Критика чистого разума. М. 1994. С. 32.
27. Кант И. Основы метафизики нравственности. М. 1999.
28. Клименко А.В. Электронные административные регламенты //Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М. 2004.
29. Коран. Перевод И.Ю. Крачковского. М. 1990.
30. Кудашкин А.В. К вопросу о сущности военной службы и ее месте в системе государственной службы // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 8.
31. Культура русской речи. Учебник для вузов. Отв. Редакторы Граудина Л.К., Ширяев Е.Н. М. 2003.
32. Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4.
33. Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы. // Государственная служба. 2005. № 6.
34. Магомедов К. Социологический анализ этических проблем государственной службы //Государственная служба. 2004. № 6.
35. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М. 1997.
36. Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. М. 1965.
37. Матюхин В. Информационные технологии предоставления государственных услуг //Государственная служба. 2007. № 6.
38. Мень А. Христианство. Культура русской речи. Учебник для вузов. Под ред. Граудиной Л.К., Ширяевой Е.Н. М. 2003.
39. Милютин П. Управленческая культура личности и факторы ее развития //Власть. 2007. № 5.

40. Недошвин В.М. Хозяин ПР – агентства – государство. М. 2004.
41. Ницше Ф. К генеалогии морали. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.
42. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.
43. Ницше Ф. Человеческое слишком человеческое. Собр. Соч. в 2 томах. М. 1998. Т. 1.
44. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. 1984.
45. Панова М., Ларионова Ж. Непраздничные размышления в год русского языка // Государственная служба. 2007. № 6.
46. Пирс Ч.С. Избранные произведения. М. 2000.
47. Платон. Апология Сократа. Соч. в 3 том. М. 1970. Т.1.
48. Платон. Горгий. //Платон. Соч. в 3 том. М. 1968. Т. 1.
49. Платон. Законы. М. 1999.
50. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М. 2007.
51. Профессиональная этика. Учебное пособие. Отв. Ред. Росенко М.Н. Санкт-Петербург. 2006.
52. Российская социологическая энциклопедия. Под ред. Осипова Г.В. М. 1998.
53. Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т.5. Законодательство расцвета абсолютизма. Под ред. Индова Е.И. М. 1987.
54. Сатаров Г. «Как измерять и контролировать коррупцию» // Вопросы экономики, № 1, 2007 г.
55. Современный словарь иностранных слов. / Под ред. Л.М. Баш, А.В. Боброва и др. – М. 1999.
56. Соловьев В. Магомед. М. 1994.
57. Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. 2007. № 4.
58. Социологический энциклопедический словарь. Под ред. Осипова Г.В. М. 1998.
59. Стам С.М... Корифеи Возрождения. Саратов. 1991.
60. Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). М. 2006.
61. Тавокин Е. Социология управления и социальное управление: проблемы взаимодействия. //Государственная служба. 2008. № 2(52).
62. Уланов М.С. Этические нормы буддийской культуры //Общественные науки. 2008. № 1.
63. Философский словарь. Под ред. Розенталя М.М., Юдина П.Ф. М. 1963.
64. Хоруженко К.М. Культурология. Энциклопедический словарь. Ростов-на-Дону. 1997.
65. Шопенгауэр А. Афоризмы и максимы. Мир как воля и представление. Минск. 1999.
66. Шопенгауэр А. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С. 814.

### Примечания

1. Кант И. Соч. в 6-ти томах. М. 1989. Т. 4. С. 499.
2. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 9.
3. Российская социологическая энциклопедия. М. 1998. С. 644.
4. См. подробнее Канке В.А. Современная этика: Учебник. М.: Омега-Л. 2008.
5. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 12.
6. Степнов П.П. Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). М. 2006. С. 18–19.



7. Под античностью в истории понимается период с VII–VI вв. до н. э. по IV–V вв. н. э. (около 10 веков). Культура античности развивается в Греции и Древнем Риме, а также в греческих и римских колониях, Европе, Азии и Африке.

8. Мета – в переводе с греческого «после», «через», начальная стадия сложных слов, обозначающая следование за чем-либо, переход к чему-либо. Например, метафизика, метатеория, метаматематика.

9. Экзистенциализм – (от латинского слова *existentia* – существование), иррационалистическое направление философии. Подлинная философия, с т. з. экзистенциализма, должна исходить из единства субъекта и объекта. Это единство воплощено в «экзистенции», в некой иррациональной реальности.

10. Гносеология (от греческого *gnosis* – значение и *logos* – слово, учение), учение о способности человека познавать действительность, об источниках, формах и методах познания.

11. Даты жизни здесь и далее по тексту даны по: Философский словарь. Под ред. Розенталя М.М., Юдина П.Ф. М. 1963.

12. Предмет и система этики. Учебник. Под ред. Ангелов С., Драмалиев Л. и др. М. 1973. С. 10.

13. Софистика – сознательное применение в споре, доказательствах неправильных доводов – софизмов, всякого рода уловок, замаскированных внешней формальной правильностью.

14. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 115.

15. Платон. Апология Сократа // Соч. в 3 том. М. 1970. Т.1. С. 90.

16. А.А.Гусейнов, Р.Г.Апресян. Этика. М. 2005. С. 125–127.

17. Аристотель. Большая этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4. С. 306–308.

18. Аристотель. Никомахова этика. Соч. в 4 томах. М. 1984. Т. 4. С. 55.

19. Платон. Горгий // Платон. Соч. в 3 т. Мысль 1968. Т. 1. С. 292.

20. Платон. Законы. М. 1999. С. 50.

21. С.М. Стам. Корифеи Возрождения. Саратов. 1991. С. 47.

22. И. Кант. Критика чистого разума. М. 1994. С. 32.

23. В.А. Васильев. И.Кант о добродетели // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 4. С. 218, 222.

24. В.А. Канке Современная этика. Учебник. Москва. 2008. С. 122–123.

25. А. Шопенгауэр. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С.814.

26. А. Шопенгауэр. Мир как воля и представление. Минск. 1999. С.799.

Подписано в печать 05.05.14.  
Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.  
Заказ № 1665.15. Тираж 100.

Отпечатано в типографии ИП Пермяков С.А.  
426034, г. Ижевск, ул. Коммунаров, 244.