

3. Келлер Я. Модернизация — гуманизация общества или коррозия бытия: Критические заметки о теории модернизации / Пер. И. Л. Поповой, Н. В. Романовского // Социологические исследования. 2002. № 12. С. 23–32.
4. Луков В. А. Реформы образования // Знание. Понимание. Умение. 2005. № 3. С. 166–177.
5. Современный словарь иностранных слов / Под ред. И. В. Нечаевой. М.: АСТ, 2002. 538 с.
6. Соловьев А. И. Политология. Политическая теория. Политические технологии. М., 2004. С. 300.
7. Социологический словарь / Под ред. Г.В. Осипова, Л. Московичева. М.: Инфра-М, Норма, 2010. 608 с.
8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющемся обществе. М., 2004. 235 с.
9. Чекмарёв Э. В. Теория модернизации и современная Россия // Обозреватель. 2009. № 9. С. 16–22.
10. Шабанова Е. В. Генезис понятия модернизации в научной литературе // Человек и общество: поиски проблемы решения. Новочеркасск: НГМО. 2005. № 11. С. 13–15.
11. Эйзенштадт Ш. Новая парадигма модернизации // Сравнительное изучение цивилизаций. Хрестоматия: Учеб. пособие для студентов вузов / Сост. Б. С. Ерасов. М.: Аспект Пресс, 2008. 556 с.
12. Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. — Princeton (N.Y.): Princeton University Press, 1963, XI, 562 p.
13. Macmillan English Dictionary. London: Macmillan Publishers Limited, 2006. 1692 p.

REFERENCES

1. Ahiezer A. S. Sotsiokul'turnyj slovar'. M.: Novyj hronograf, 2008. 938 s.
2. Elkanova T. M. Kontseptual'naja model' lokal'noj gumanitarno-razvivajushchej obrazovatel'noj sredy // Vysshee obrazovanie segodnja. 2009. № 7. S. 56–59.
3. Keller Ja. Modernizatsija — gumanizatsija obshchestva ili korrozija bytija: Kriticheskie zametki o teorii modernizatsii / Per. I. L. Popovoj, N. V. Romanovskogo // Sotsiologicheskie issledovanija. 2002. № 12. S. 23–32.
4. Lukov V. A. Reformy obrazovanija // Znanie. Ponimanie. Umenie. 2005. № 3. S. 166–177.
5. Sovremennij slovar' inostrannyh slov / pod red. I. V. Nechaevoj. M.: AST, 2002. 538 s.
6. Solov'ev A. I. Politologija. Politicheskaja teorija. Politicheskie tehnologii. M., 2004. S. 300.
7. Sotsiologicheskij slovar' / Pod red. G. V. Osipova, L. Moskovicheva. M.: Infra-M, Norma, 2010. 608 s.
8. Hantington S. Politicheskij porjadok v menjajushchemsja obshchestve. M., 2004. 235 s.
9. Chekmarjov Je. V. Teorija modernizatsii i sovremennaja Rossija // Obozrevatel'. 2009. № 9. S. 16–22.
10. Shabanova E. V. Genезis ponjatija modernizatsii v nauchnoj literature // Chelovek i obshchestvo: poiski problemy reshenija. Novoчерkassk: NGMO. 2005. № 11. S. 13–15.
11. Jeizenshtadt Sh. Novaja paradigma modernizatsii // Sravnitel'noe izuchenie tsivilizatsij. Hrestomatija: Ucheb. posobie dlja studentov vuzov / Sost. B. S. Erasov. M.: Aspekt Press, 2008. 556 s.
12. Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. — Princeton (N.Y.): Princeton University Press, 1963, XI, 562 p.
13. Macmillan English Dictionary. London: Macmillan Publishers Limited, 2006. 1692 p.

И. В. Петровский

ЭТИЧЕСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИКА: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Рассмотрены роль и значение этического кодекса в системе государственной службы, а также причины, актуализировавшие данную проблематику. Отмечена специфика кодекса как этического регулятора, дан анализ тенденций развития современной моральной кодификации, сформулированы предложения для научно-обоснованной кодификации нравственных основ государственной службы в период модернизации российского общества.

Ключевые слова: управление, мораль, этика, социум, государственная служба, этический кодекс, коррупция, нравственность, закон, ответственность, морально-этическое наследие, управленческая культура.

I. Petrovskiy

Code of Ethics of the Russian Official: Statement of the Problem

The article considers the role and importance of a code of ethics in public service, as well as the reasons for this updated perspective. Specificity of code of ethics regularities is described; an analysis of trends in contemporary moral codification is given; suggestions for codification of the moral foundations of public service during the period of modernization of Russian society are made.

Keywords: management, power, ethics, society, public service, code of ethics, morality, law, responsibility, moral and ethical heritage, administrative culture.

Проблема профессионально-этической кодификации является едва ли не самой обсуждаемой в научном философском дискурсе (см., например, [1; 5; 13]), а задача формирования морально-этических регулятивов деятельности российского чиновника признаётся важнейшей в контексте профилактики гражданской интолерантности и повышения эффективности функционирования всей власти в целом. Активный поиск новых оснований этики имеет стратегическое значение, поскольку этические регуляторы действий государственного служащего, как показывает вековой опыт, с одной стороны, объективно отражают сложившийся нравственный климат, а с другой — непосредственно влияют на него. В этой связи отмечается, что этическая составляющая, реализуемая в кодексе профессиональной морали, оказывает даже большее влияние на эффективность государственной службы, чем профессионализм и компетентность, так как мораль непосредственно связана с такими понятиями, как «профессиональная честь», «профессиональное достоинство», «профессиональный долг», которые определяют значимость профессии управленца для государства, а также формируют гражданское убеждение в том, что работа госслужащих необходима для общества.

Для решения обозначенной проблемы необходимо проблематизировать, тематизи-

ровать и систематизировать этические требования к профессиональной деятельности государственного служащего Российской Федерации, что и является целью данной статьи.

Кодекс профессиональной морали включает в себя требования, по соответствию которым общество оценивает конкретного человека как представителя профессионально-социальной группы*. При этом совершенно очевидно, что этические нормы невозможно непосредственно инсталлировать в социальную систему — необходимым условием их действительности выступает личное приятие этих норм членами сообщества или достаточно большой его частью.

По мнению Р. Д. Курбанова, проблема разработки и принятия этического кодекса, на сегодняшний день, заключается в том, что в современном российском обществе отсутствует сложившаяся господствующая мораль и это затрудняет опору на любые профессиональные кодексы, так как «кодекс должен соотноситься с уже утвердившейся политической и правовой системой» [4, с. 32].

Среди причин, обуславливающих необходимость принятия этического кодекса государственного служащего, следует особо отметить его регулятивную и воспитательную функции, исходя из того, что кодекс выступает дополнительным инструментом

регулирования служебных отношений в профессиональной среде государственных служащих, так как в нем должны быть собраны и систематизированы основные нравственные требования к чиновникам. Являясь механизмом воздействия на должностную мораль госслужащих, этический кодекс является и сводом норм и правил, своего рода ориентиром для эффективной профессиональной деятельности, что закономерно выдвигает требование придать этическому кодексу государственного служащего Российской Федерации статус нормативного правового акта. Понятно, что этический кодекс не может охватить и решить всех проблем профессиональной культуры и моральной ответственности государственных служащих, однако при этом трудно не согласиться с мнением Т. М. Лопатиной, которая считает принципиально важной готовность каждого чиновника к обсуждению этического аспекта своего профессионального поведения, подчёркивая, что «речь идет о некоторой идеальной норме должностования как внутреннем основоположении, которое должно быть реализуемо в рамках соответствующей профессиональной деятельности» [6, с. 114.].

Важнейшим условием подобной реализации является понимание целей современного государственного управления и демократизация в целом государственной службы. Как показывают мировые стандарты и практика стран Европейского союза (ЕС), ключевым критерием такой демократизации является беспристрастность государственной службы, основанная на подотчётности обществу, равном доступе и найме на основе заслуг. Принцип беспристрастности и независимости должен обеспечить государственному служащему, прежде всего, возможность служения интересам государства и общества в ситуации морального выбора при выработке и реализации конкретного решения. Способ же найма на государственную службу в странах, применяющих передовые подходы в сфере государствен-

ной службы, различается в зависимости от их принадлежности к системе, основанной на продвижении, или системе, основанной на должности**.

Решить назревшие проблемы в плане реформирования государственной службы призваны вступивший в силу с 01.02.2005 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации, а также Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» [11]. Предпринята также попытка разработки Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [8], в котором, как считают М. В. Черепанова, М. З. Этштейн, собственно вопросам морали посвящены только две статьи, которые не затрагивают фундаментальных основ человеческого поведения, «зато закреплён, например, запрет на курение во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами» [12, с. 27]. Одной из возможных причин такого упущения, по мнению исследователей, является то, что составители кодекса априори приравнивают личную мораль служащего к общечеловеческой, не сомневаясь в высоте и силе их нравственных принципов, помогающих нести службу. Однако характерные для чиновников морально-нравственные аномалии и девиации служебного поведения (формализм, коррупция, псевдодуховность, имитация активной деятельности и т. п.), материально-прагматическая направленность мотивации, их отношение к государственной службе как к «институту кормления» позволяют говорить о недостаточной состоятельности подобного приравнивания. Невозможно отрицать и тот факт, что пандемия коррупции прочно захватила госструктуры. Но главная причи-

на недостаточной эффективности кодекса как *этического регулятора*, по мнению исследователей, — в необоснованном приоритете технических регламентаций перед идейной ценностной составляющей [12, с. 27]. Для сравнения отметим, что в Государственной думе 1906–1917 годов парламентарии при разработке «Торжественного обещания члена Государственной думы» и «Наказа Государственной думе» — важнейших документов системы моральной регуляции собственной деятельности, большое внимание уделяли именно этическим принципам блага, пользы, объективности, достоинства и этическим требованиям честности, беспристрастности, справедливости, открытости и терпимости [7].

Самое общее утверждение ориентации государственной службы на державность, на государственное величие и отсутствие конкретного внимания к интересам гражданина как клиента и потребителя государственной услуги требует, по мнению многих учёных, смены мотивации абстрактного служения государству на мотивацию обслуживания общества, каждого его гражданина [3]. Особое значение при создании этического кодекса в рамках реформы государственной службы должно придаваться практической реализации гарантий ответственности перед обществом. Интересны в этом плане наблюдения С. Вобленко о критериях разработки этических норм поведения муниципальных служащих, озвученных на проблемном семинаре «Профессиональная этика должностных лиц на местном уровне», проведённом 21–22 октября 2003 г. Институтом муниципального управления (Россия, г. Обнинск) под эгидой Совета Европы. Отвечая на вопрос: «Почему гражданин вправе требовать открытости отдельных сторон жизни муниципального служащего?», — С. Вобленко приводит следующие обоснования:

1. «Депутаты и чиновники распоряжаются моими деньгами (налоги, пенсионные накопления, трудовые сбережения) и при-

нимают в отношении моей судьбы и судьбы моих детей решения (повышают тарифы на услуги; определяют содержание школьных программ, содержание телевизионных передач), имеют влияние на призыв в армию и т. п. Неэтичное поведение при решении этих вопросов напрямую сказывается на моем благосостоянии и качестве жизни.

2. Депутаты и муниципальные служащие тратят на свое содержание мои деньги, и я должен быть уверен, что деньги потрачены на общее дело, а не на личные нужды» [10].

При этом он подчёркивает, что государственный служащий обязан придерживаться особых норм поведения, поскольку его деятельность является публичной, а любая публичная деятельность должна предполагать этичность поведения и предельную открытость [10].

Большое значение для разработки теоретических оснований эффективного этического кодекса российского чиновника имеет западный и восточный опыт и, в частности, опыт «культуры прозрачности» как важного фактора успеха борьбы с коррупцией. Открытость информации, в первую очередь в системе государственного администрирования, свобода прессы, участие гражданского общества в мониторинге деятельности государства значительно препятствуют распространению коррупции. Так, к примеру, И. Б. Ершов отмечает опыт Южной Кореи, где применение новых интернет-технологий, для достижения прозрачности, для представления информации, вовлечения общественности и распространения данных прочно вошло в практику [2]. Здесь с 1999 года действует программа «OPEN» — онлайн-система контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, которая произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ, так как явилась показателем реализованной политической воли на борьбу с коррупцией. Эталонным называют также новый закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией», вступив-

ший в силу с 01.01. 2002 и получивший широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны, и Комитет по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению. Показателен опыт Японии, где в апреле 2001 года вступил в силу Закон «О раскрытии информации», который гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у государственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство решит не раскрывать определённую информацию [2]. Итак, сравнительный анализ даёт право утверждать, что одной из основных тенденций реформирования государственной службы в государствах Запада (Великобритания, Франция и др.) и Азии (Япония, Южная Корея, Сингапур и др.), а также в Южно-Африканской Республике является повышение требований к этичности служебного поведения государственных служащих, а такой компонент государственного управления, как нравственные ценности и гибкость реагирования на нужды граждан, становится все более значимым [2; 9]. В США еще в 1958 году принят Кодекс поведения государственных служащих (Кодекс этики правительственной службы), положения которого позднее неоднократно уточнялись и дополнялись иными актами. По мнению многих исследователей, важнейшей целью их принятия являлось не только неукоснительное исполнение правил поведения (конкретных юридических и морально-этических требований) государственных служащих, но и желание «добиться полной убежденности каждого гражданина США в честности и искренности усилий федерального правительства» [9]. Ценностный этический кодекс государственной службы Канады чётко предписывает, что

государственные служащие обязаны не просто соблюдать законы, но и избегать подозрений в недостойном поведении [9].

Можно констатировать, что мировой практикой утверждается необходимость создания и внедрения не столько этических кодексов, сколько «этических режимов», так как отдельные нормы и правила поведения не решают проблему нравственного регулирования государственной службы. Этический режим, по мнению С. Вобленко, представляет собой «пакет» из трех компонентов:

1) Кодекс поведения (общие принципы, общие заявления о честности и неподкупности).

2) Формальные этические правила, конкретизирующие нормы кодекса поведения, особенно правила декларирования финансовой информации.

3) Специальный орган, отвечающий за применение этих правил на практике и консультирующий заинтересованные стороны по вопросам этического характера.

При этом отмечается, что законодательство России не содержит трех ключевых элементов подобного этического режима, а именно:

– отсутствует требование обязательного публичного принятия (подписания документа, например) этических норм каждым муниципальным служащим;

– не предусматривается наличие специального органа, занимающегося вопросами этики;

– вопросы этики выводятся из-под контроля населения и/или депутатов и превращаются в частное дело двух конкретных должностных лиц: муниципального служащего, с одной стороны, и налогового инспектора и/или прокурора, с другой стороны [10].

Как показывает исторический опыт, русскому народу всегда была присуща определённая инертность по отношению к государственным институтам, однако именно гражданское общество может противостоять

ять правовому нигилизму и нивелированию морально-этических регуляторов государственной деятельности. При естественной склонности любой власти к закрытости необходима консолидация и координация усилий, предпринимаемых институтами гражданского общества, с целью повышения своего влияния на органы власти.

Плодотворной попыткой России внедрить принципы «прозрачности» деятельности правительства и общественного контроля над ним можно считать утверждение 16 августа 2007 года концепции «электронное правительство»***. Однако до настоящего времени результаты внедрения электронного правительства в России далеки от намеченных целей, так как, прежде всего, инновационные перемены нужны в психологии и менталитете чиновников.

Таким образом, проблема эффективного этического регулирования деятельности российского чиновника не может быть ограничена созданием только этического кодекса, хотя придание ему статуса нормативного акта само по себе, несомненно, — положительный фактор. Необходимо создание «этического режима», включающего общественный контроль, этическое образование и этическую компетентность чиновника, комиссии по этике, этическую экспертизу при аттестации, прозрачность деятельности и т. п. Контекст проблемы предполагает широкое обсуждение закономерностей нравственного формирования личности государственного служащего на современном этапе, поиск путей признания этической составляющей неотъемлемой частью правосознания и духовной культуры российского общества.

ПРИМЕЧАНИЯ

* С этим, очевидно, связан тот факт, что кодекс профессий зачастую называют кодексом чести, например, — кодекс чести офицера, врача, журналиста, учителя и т. п.

** Некоторые страны ЕС в наибольшей степени подвержены классической французской концепции государственного управления (Испания, Португалия, Италия), которая руководствуется принципом равного доступа, в то время как другие страны (Эстония, Финляндия, Голландия, Норвегия, Швеция) руководствуются принципом отбора на основе заслуг.

*** Электронное правительство — новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Архипова Н. И.* Этика государственных служащих // Вестник РГГУ. 2011. № 4(66). С. 29–43.
2. *Еришов И. Б.* Законодательное обеспечение противодействия коррупции на государственной службе. Зарубежный опыт управления административной этикой // Право и безопасность. 2008. № 3 (28). С. 46–57.
3. *Кузьминов Я. И., Преображенский В. В., Ясин Е. Г.* Чиновник: от служения государству к обслуживанию общества // Общественные науки и современность. 2002. № 4. С. 12–29.
4. *Курбанов Р. Д.* Формирование нравственности и морали государственных служащих в Российской Федерации // Власть. 2008. № 1. С. 31–35.
5. *Летов О. В.* Социально-этические аспекты нанотехнологии: Сводный реферат // Социальные и гуманитарные науки. Сер. 3. Философия. 2008. № 4. С. 32–61.
6. *Лопатина Т. М.* Формирование антикоррупционного менталитета // Современное право. 2009. № 4. С. 112–114.

7. Назарова Ю. В. Парламентская этика в России: Опыт Государственной думы 1906–1917 годов: Дис. ... канд. филос. наук. М., 2006. 145 с.

8. О проекте Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/employment/16>

9. Пчелинцев С. В., Пчелинцев С. С. Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: Нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 48–59.

10. Совет Европы, Институт муниципального управления: Профессиональная этика должностных лиц на местном уровне [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского клуба экспертов местного самоуправления. ЕКЭ МСУ. URL: <http://emsu.ru/eeclub/view.asp?c=1571&p=2>

11. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

12. Черепанова М. В., Этштейн М. З. Моральные кодексы как феномен культуры // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 1(5). С. 25–30.

13. Этика бизнеса / Ю. Ю. Петрунин, В. К. Борисов. М.: Дело. 2000. 280 с.

REFERENCES

1. Arhipova N. I. Jetika gosudarstvennyh sluzhashchih // Vestnik RGGU. 2011. № 4(66). S. 29–43.

2. Ershov I. B. Zakonodatel'noe obespechenie protivodejstvija korruptsii na gosudarstvennoj sluzhbe. Zabrubezhnyj opyt upravlenija administrativnoj jetikoj // Pravo i bezopasnost' . № 3 (28) 2008. S.46-57.)

3. Kuz'minov Ja. I, Preobrazhenskij V. V., Jasin E. G. Chinovnik: ot sluzhenija gosudarstvu k obsluzhivaniu obshchestva // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 2002. № 4. S. 12–29.

4. Kurbanov R. D. Formirovanie npravstvennosti i morali gosudarstvennyh sluzhashchih v Rossijskoj Federatsii // Vlast'. 2008. № 1. S. 31–35.

5. Letov O. V. Sotsial'no-eticheskie aspekty nanotehnologii: Svodnyj referat // Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Ser. 3. Filosofija. 2008. № 4. S. 32–61.

6. Lopatina T. M. Formirovanie antikorrupcionnogo mentaliteta // Sovremennoe pravo. 2009. № 4. S. 112–114.

7. Nazarova Ju. V. Parlamentskaja etika v Rossii: Opyt Gosudarstvennoj Dumy 1906–1917 godov: Dis. ... kand. filos. nauk. Moskva. 2006. 145 s.

8. O proekte Tipovogo kodeksa etiki i sluzhebnoego povedenija gosudarstvennyh sluzhashchih Rossijskoj Federatsii i munitsipal'nyh sluzhashchih [Elektronnyj resurs] // Ofitsial'nyj sajt Ministerstva zdravoohranenija i sotsial'nogo razvitija Rossijskoj federatsii. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/employment/16>

9. Pchelintsev S. V., Pchelintsev S. S. Nekotorye voprosy jeticheskogo regulirovanija v gosudarstvennom upravlenii: Niderlandskij opyt obespechenija «dobroporjadocnosti» // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2009. № 1. S. 48–59.

10. Sovet Evropy, Institut munitsipal'nogo upravlenija: Professional'naja etika dolzhnostnyh lic na mestnom urovne [Elektronnyj resurs] // Ofitsial'nyj sajt Evropejskogo kluba ekspertov mestnogo samoupravlenija. EKJE MSU. URL: <http://emsu.ru/eeclub/view.asp?c=1571&p=2>

11. Federal'naja programma «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federatsii (2009–2013 gody)» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2009. № 11. St. 1277.

12. Cherepanova M. V., Etshtejn M. Z. Moral'nye kodeksy kak fenomen kul'tury // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. № 1(5). S. 25–30.

13. Etika biznesa / Ju. Ju. Petrunin, V. K. Borisov. M.: Delo, 2000. 280 s.