



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

Н. А. Омельченко

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

5–е издание, переработанное и дополненное

Допущено Министерством образования и науки Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление»

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 35
ББК 67.401я73
О57

Автор:

Омельченко Николай Алексеевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, почетный работник высшего профессионального образования РФ, лауреат премии Правительства РФ в области образования.

Рецензенты:

Морозова Е. Г. — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте РФ;

Буренко В. И. — доктор политических наук, профессор кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета.

Омельченко, Н. А.

О57 *Этика государственной и муниципальной службы : учебник для бакалавров / Н. А. Омельченко. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 408 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.*

ISBN 978-5-9916-2466-4

В учебнике систематически изложены основные проблемы этики государственной и муниципальной службы с учетом мировой практики и национальных особенностей государственного строительства и управления. Особое внимание уделено анализу и осмыслению современных механизмов регулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, этике и культуре служебных отношений в системе публичной власти и управления.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для слушателей бакалавриата, студентов и аспирантов направления «Государственное и муниципальное управление», а также для специалистов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих, ученых и преподавателей вузов.

УДК 35
ББК 67.401я73

Оглавление

Предисловие	7
Введение в учебный курс: научные основы, методология, цели и задачи изучения этики государственной и муниципальной службы.....	13

Раздел I. ЭТИКА КАК РЕГУЛЯТОР ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ. ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЭТИКИ

Глава 1. Теоретические основы этики как науки о морали. Основные проблемы теории морали.....	30
1.1. Мораль и право. Особенность и сущность моральной регуляции	30
1.2. Функции морали. Дилеммы морального поведения. Понятие моральной ценности	34
1.3. Мораль и нравы. Специфика национальных нравов и их роль в сфере управления.....	44
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>48</i>
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	<i>49</i>
Глава 2. Основные этические теории и их значение в жизни человека и общества.....	50
2.1. Виды этической теории. Утилитаристская и абсолютистская этика	50
2.2. Особенности гуманистической и авторитарной этики. Этическая теория Э. Фромма	56
2.3. Понятия индивидуальной и социальной этики	63
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>68</i>
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	<i>69</i>
Глава 3. Основы политической этики	70
3.1. Политика и мораль. Проблема обоснования политической этики	70
3.2. Этика политического конфликта и базовые ценности современного демократического общества. Этика переговорного процесса	78

3.3. Принципы и нормы современной парламентской этики. Проблема предупреждения конфликтов интересов	91
3.4. Справедливость как социальная и политическая добродетель	113
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	121
<i>Рекомендуемая литература</i>	121

Глава 4. Этика и экономика: этические аспекты экономической деятельности

4.1. Обоснование предмета и сферы действия экономической этики.....	123
4.2. Государство и бизнес: этика отношений (мировой и российский опыт).....	135
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	147
<i>Рекомендуемая литература</i>	147

Раздел II. ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: ЦЕННОСТИ И НОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭТИКИ

Глава 5. Этика государственного и муниципального управления как регулятор взаимоотношения власти и населения: предмет и специфика

5.1. Сущность и особенности этики государственной и муниципальной службы.....	150
5.2. Предмет, задачи и структура административной этики	158
5.3. Особенности современного этапа в развитии этики в системе государственной и муниципальной власти: подходы и решения.....	164
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	172
<i>Рекомендуемая литература</i>	172

Глава 6. Принципы и нормы этики государственной и муниципальной службы

6.1. Принципы нейтральности (беспристрастности) и обеспечения государственного интереса как специфические требования к государственному аппарату и его работникам	173
6.2. Специфика этических принципов законности, справедливости и гуманизма в сфере государственного и муниципального управления	178
6.3. Принципы лояльности и открытости государственной и муниципальной службы	184

6.4. Социальная ответственность государственной и муниципальной службы: современные подходы и требования	193
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	200
<i>Рекомендуемая литература</i>	200

Глава 7. Моральные и этические проблемы современной государственной и муниципальной службы **201**

7.1. Морально-нравственные аспекты бюрократизма на государственной и муниципальной службе	202
7.2. Коррупция как социальная и этическая проблема	207
7.3. Конфликты интересов на государственной и муниципальной службе и механизм их урегулирования	219
7.4. Этика оказания влияния и проблема регулирования лоббистской деятельности	230
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	240
<i>Рекомендуемая литература</i>	241

Глава 8. Этические требования к государственному и муниципальному служащему и проблемы внедрения этических ценностей в деятельность органов власти и управления **242**

8.1. Место и роль нравственных характеристик в профессиограмме государственного и муниципального служащего	242
8.2. Современные требования к моральному облику служащих государственных и муниципальных органов власти	249
8.3. Мотивация этического поведения и способы повышения нравственного уровня государственных и муниципальных служащих	254
8.4. Разработка этических кодексов государственной и муниципальной службы	261
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	269
<i>Рекомендуемая литература</i>	270

Глава 9. Управленческая культура и этика служебных отношений на государственной и муниципальной службе **271**

9.1. Понятие и проблемы современной культуры управления на государственной и муниципальной службе	271
---	-----

9.2. Общие закономерности межличностных отношений и их влияние на поведение в коллективе.....	278
9.3. Этика служебных отношений.....	285
9.4. Этикет как элемент духовной культуры служащего: нравственная основа, функции и принципы служебного этикета.....	290
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	302
<i>Рекомендуемая литература</i>	302
Глава 10. Служебная этика руководителя.....	303
10.1. Место и роль руководителя в системе государственного и муниципального управления. Понятие «органических функций» руководителя.....	303
10.2. Культурный облик руководителя: общие, конкретные и специфические нравственные качества руководителя.....	309
10.3. Руководитель и подчиненный: этика приказов и поручений.....	314
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	322
<i>Рекомендуемая литература</i>	323
Тестовые задания	324
Глоссарий	341
Приложения	355
Приложение 1. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».....	355
Приложение 2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».....	357
Приложение 3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».....	357
Приложение 4. Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих муниципалитета внутригородского муниципального образования Очаково-Матвеевское в городе Москве.....	372
Приложение 5. Этические кодексы и руководства для государственных и муниципальных служащих в зарубежных странах.....	379

Сила государства есть масса всех его сил моральных и физических.

М. М. Сперанский

Предисловие

Предлагаемый вниманию читателей учебник — первый опыт систематического изложения основ административной этики (этики в системе публичной власти и управления) и профессиональной культуры государственной и муниципальной службы, построенного с учетом мировой практики и национальных особенностей государственного строительства и управления.

Во многих западных странах этическому воспитанию государственных и муниципальных служащих, равно как и моральным аспектам государственной политики в целом уделяется сегодня самое пристальное внимание: создаются кодексы поведения государственных и муниципальных служащих, разрабатываются этические стандарты публичной политики. Во многих университетах мира (Гарвардском, Сиракузском и др.), не говоря о «профильных» учебных заведениях, специализирующихся на подготовке государственных и муниципальных служащих, преподавание административной этики (и шире — этики публичной политики), основ управленческой культуры является обязательным. Читаются специальные курсы «Ценности в государственном управлении», «Ценности в государственной политике», «Этика общественных проблем», «Конституция и демократические ценности» и др.

К сожалению, российские вузы этот опыт еще не переняли. У нас не только до сих пор нет полноценного этического кодекса государственной службы (как нет кодекса парламентской этики), но и вплоть до последнего времени господствовало упрощенное понимание места и значения

этики и культуры управления в практике государственного и муниципального управления, в подготовке специалистов по управлению. Только этим можно объяснить отсутствие в государственном образовательном стандарте (ГОС) специальной учебной дисциплины по этике государственной и муниципальной службы и появление ее только в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) нового (третьего) поколения.

Учебный курс «Этика государственной и муниципальной службы» относится к базовой части профессионального цикла Основной образовательной программы (ООП) бакалавриата (Б.3) ФГОС по направлению подготовки 081100 – «Государственное и муниципальное управление» и ориентирован на расширение гуманистической составляющей подготовки бакалавров. Основная цель учебного курса – сформировать у студентов целостное представление об этических аспектах управленческой деятельности, основных принципах и нормах административной этики как науки и профессиональной этической системы государственной и муниципальной службы.

В результате освоения учебного курса студент должен:

знать

- правовые и нравственно-этические нормы государственной и муниципальной службы, профессиональной деятельности;
- принципы и ценности современной административной этики;
- современные требования политической этики;
- правила предупреждения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;
- принципы и правила служебных отношений и служебного поведения;
- содержание и элементы культуры управления;

уметь

- творчески использовать знания отечественного и мирового опыта в решении этических проблем в сфере государственной и муниципальной службы;
- использовать полученные знания в конкретных ситуациях, связанных с принятием морального выбора в управленческой (служебной) практике;

- диагностировать этические проблемы и применять основные модели принятия этических управленческих решений;

владеть

- навыками работы с этическим законодательством в системе государственной и муниципальной службы;

- навыками анализа, предупреждения и разрешения ситуаций, которые могут привести к конфликту интересов на государственной и муниципальной службе;

- навыками разрешения конфликтов интересов с позиций социальной ответственности;

- навыками анализа и эффективного применения передового отечественного и зарубежного опыта в сфере регулирования конфликтов интересов;

- культурой поведения и делового этикета;

быть компетентным

- в профессиональном анализе, применении современных технологий и разрешении практических задач в сфере государственного и муниципального управления, взаимодействия государства и гражданского общества, профессиональной и административной этики.

В контексте намечившегося в последнее время поворота в общественном сознании в сторону нового, более объективного отношения к проблемам этического регулирования государственной и муниципальной службы, очень важно сделать несколько методологических замечаний к предлагаемому учебному курсу. Из нашего личного, более чем 10-летнего опыта преподавания учебной дисциплины «Этика и культура управления» в Государственном университете управления, знакомства со специальной литературой мы вынесли убеждение, что у большинства наших соотечественников сложилось искаженное или не совсем точное представление о том, что означает и чем должна заниматься административная этика. Очень часто, в том числе в учебных изданиях, под термином «административная этика» понимается этикетная сторона деятельности государственных и муниципальных служащих, правила делового этикета. Такой подход не просто ошибочен. Он неверен с методологической точки зрения. Административная этика как нормативная основа деятельности государственных и муниципальных служащих регулирует отношения между государством, обществом и гражданами и уже потому не может быть сведена к простому этикету. Она включает в себя целый комплекс нравственных проб-

лем, связанных с использованием государственной власти, взаимоотношениями с гражданским обществом, различными общественными слоями и группами.

Именно поэтому одной из центральных проблем административной и социальной этики во всем мире принято считать проблему *конфликта интересов* в системе государственной и муниципальной власти, под которой понимается ситуация, когда государственные и муниципальные служащие или должностные лица имеют личную заинтересованность, влияющую или способную повлиять на объективное и беспристрастное исполнение ими своих служебных обязанностей. С учетом той роли, которую играет государственная и муниципальная служба в жизни любого государства как социальный институт, призванный обеспечить государственные (общественные) интересы, защиту прав и законных интересов граждан, проблема регулирования конфликтов интересов в системе власти и управления приобретает особый смысл и значение.

Исходя из этого в большинстве стран в законодательстве по этике, кодексах поведения государственных и муниципальных служащих, в этических стандартах публичной политики основное внимание уделяется мерам по предотвращению конфликтов интересов и созданию такой обстановки, в которой государственные чиновники и политики в своих действиях руководствовались бы общественными, а не частными интересами. Этические правила и нормы права регулируют прежде всего те действия чиновников и законодателей, которые хотя и не являются незаконными, но со стороны могут показаться коррупционными. Так, государственным и муниципальным служащим, равно как и законодателям запрещается получать какую-либо материальную выгоду от своей службы. Для того чтобы ограничить возможность подкупа должностных лиц при исполнении ими своих служебных обязанностей, во многих странах введены ограничения права на получение подарков независимо от источника дарения. В этих же целях запрещается осуществление различного рода действий, не связанных с выполнением служебных обязанностей, но могущих привести к конфликту интересов, устанавливаются правила публикации финансовой информации служащих и государственных деятелей о состоянии их финансов, ограничивается участие государственных и муниципальных служащих в политической деятельности.

Предлагаемый учебник состоит из двух разделов, объединяющих 10 тесно связанных между собой тем. Первый раздел «Этика как регулятор общественной жизни. Проблемы современной социальной этики» занимает особое место в структуре предлагаемого учебника. В нем представлены основополагающие теоретические положения и научные подходы к осмыслению основных проблем теории морали (особенность и сущность моральной регуляции, дилеммы морального поведения и понятие моральной ценности, виды этической теории и понятия индивидуальной и социальной этики, содержание и специфика профессиональной этики), без чего невозможно, по нашему мнению, успешное освоение всего учебного курса. В разделе рассматриваются также предмет, специфика и основные проблемы *современной политической этики*, изучаются *этические аспекты экономической деятельности (экономической этики)*.

Второй раздел учебника «Этика государственной и муниципальной службы: ценности и нормы административной этики» посвящен изучению основных проблем современной административной этики как специфической отрасли профессиональной этики государственной и муниципальной службы. В разделе раскрывается специфика эτικο-моральных требований к аппарату государственного и муниципального управления и его работникам, изучаются проблемы практического осуществления этих требований, место и роль нравственных характеристик в профессиограмме¹ государственного и муниципального служащего, рассмотрены проблемы внедрения этических ценностей в деятельность государственного аппарата. Особое место в разделе отведено проблеме выявления и регулирования конфликтов интересов в системе власти и управления, разработки этических кодексов государственной и муниципальной службы. Наконец, важное место в учебнике занимают вопросы, связанные с современными требованиями этики и культуры служебных отношений, служебной этики руководителя.

Автор учебника не ставит целью освещение всего круга вопросов, связанных с научным осмыслением проблем про-

¹ *Профессиограмма* (от лат. *professio* — специальность и *gramma* — запись) — система признаков, описывающих ту или иную профессию, а также включающая в себя перечень норм и требований, предъявляемых этой профессией или специальностью к работнику. Так, профессиограмма может включать в себя перечень психологических характеристик, которые должны соответствовать той или иной профессии.

фессиональной этики и профессиональной культуры в сфере политико-административного управления, поскольку сделать это в рамках данного издания не представляется возможным. В учебнике в форме лекций излагаются основы административной этики, дан анализ современных требований политической этики, норм и требований, предъявляемых к культуре управленческой деятельности, а также тех правил общего и делового этикета, которые уже сегодня становятся общепринятыми и обязательными нормами поведения в среде государственных и муниципальных служащих, предпринимателей и бизнесменов, политических и общественных деятелей.

Учебник содержит вопросы и задания для самоконтроля, перечни научной и специальной литературы, приложения, в которых приводятся отечественные и зарубежные нормативные документы и правовые акты, связанные с этическим регулированием государственной и муниципальной службы, глоссарий, а также фонд тестовых заданий по учебному курсу.

Автор выражает искреннюю благодарность рецензентам и коллегам за моральную поддержку и помощь в подготовке к изданию учебного пособия, а также надеется, что данная работа будет способствовать привлечению внимания специалистов и ученых, преподавателей вузов к тем проблемам, которые поднимаются в предлагаемом учебнике.

Учебник будет также полезен служащим государственного аппарата, специалистам и практикам государственного и муниципального управления.

Введение в учебный курс: научные основы, методология, цели и задачи изучения этики государственной и муниципальной службы

Значение этики как науки о морали во всех областях жизни и деятельности людей, в их взаимоотношениях с другими людьми, в отношении человека к долгу, к ценностям государства, сложно преувеличить.

При этом мораль и моральные отношения, составляющие предмет этики, представляют собой наиболее сложную область человеческих знаний и общественной практики. Специалисты отмечают, что практически каждый автор, занимающийся исследованием вопросов морали, создает свое видение этого универсального явления, свою концепцию морали. В этом нет ничего удивительного, ибо практика моральных отношений всегда была связана со сложнейшими проблемами человеческого бытия. Каким образом, например, добродетель, ориентация на абсолютные ценности могут сочетаться со счастьем, с необходимостью удовлетворения относительных (естественных) благ, достижением жизненного успеха? Как объяснить тот кажущийся парадоксальным факт, что мораль, являющаяся выражением свободной воли личности, приобретает в то же время общезначимый характер, служит основой человеческого общежития?

С момента своего возникновения этика ставила перед человеком сложные вопросы нравственного порядка, которые не случайно получили название «вечных вопросов»: что следует считать добром и что злом, справедливым и несправедливым, какие люди имеют право руководить, а какие нет, как согласовать общественные интересы с личными и т.д.

Решение этих вопросов может быть различным в той или иной сфере общественной жизни — в личных, внутригрупповых, межгрупповых отношениях, в профессиональной

деятельности, политике и государственном управлении. Так, многие требования морали, относящиеся к поведению людей в частной жизни, не всегда могут быть применены к тем или иным специфическим видам профессиональной деятельности, к области институциональных отношений.

Хотя мораль тесно связана с ценностями, не все ценности в жизни людей имеют этическую окраску. В связи с этим возникает непростой вопрос: как отличить этику от ценностей (в широком их толковании)? Некоторые авторы предлагают использовать для этого различие в понятиях «правильно» и «хорошо». С этой точки зрения, справедливость и честность — этические категории, так как по сути своей связаны с тем, что правильно.

Неоднозначным является и само понятие «этического поведения» в государственном аппарате, что обусловлено давним спором о том, могут ли нравственность общества и отдельного человека базироваться на одних и тех же основаниях. В политической философии известна восходящая к Платону традиция оправдания лжи во благо общества. Многие политики считают, что ради интересов страны необходима определенная «доля обмана» для преодоления возможных трудностей. Такая позиция «сокрытия правды» может быть оправдана и используется в ситуациях предстоящей инфляции, в международных экономических отношениях, в случаях если это касается военных действий и др.

Все это лишний раз подтверждает, насколько сложными и неоднозначными могут оказаться на первый взгляд понятные и простые нормы и требования морали в практической деятельности людей вообще, в вопросах, связанных с политикой и государственным управлением, в особенности.

Изучение любой научной дисциплины следует начинать с научного анализа понятий, непосредственно связанных с изучаемым явлением, раскрывающих сущность и отличающих его от других. Овладение понятийным аппаратом важно уже потому, что позволяет не только определить границы исследуемого объекта и избежать разночтений при использовании одних и тех же терминов и понятий, но и более предметно описать область изучаемого. Это тем более необходимо, когда речь идет о новой научной области, какой является этика и профессиональная культура государственной и муниципальной службы.

К основным понятиям изучаемой нами учебной дисциплины, как видно из ее названия, следует отнести такие

понятия, как «мораль», «этика», «административная этика» и «профессиональная культура государственной и муниципальной службы». Постараемся выяснить, в чем заключается специфика и содержание каждого из этих понятий, и уточним их соотношение.

✓ **Мораль** — форма общественного сознания, общественный институт, выполняющий функцию регулирования поведения человека.

В научной литературе, в первую очередь в социальной философии, **мораль** рассматривается как **один из видов регуляции общественной жизни**. Она включает в себя систему норм, принципов и ценностей, которыми руководствуются люди в своем реальном поведении независимо от доставляемой ими пользы или удовольствия. Она не может быть личным кодексом одного человека или профессии, точно так же как не может создаваться отдельной личностью. Ее главной особенностью является безличный характер морального закона и универсальность моральных требований. Это значит, что нормы морали имеют всеобщее значение и распространяются на всех людей, поскольку заключают в себе весь нравственный опыт многовековой истории человечества. Перед моралью все люди равны.

Мораль говорит не о том, что есть, а о том, что должно быть (или что должно делать) и в этом смысле всегда служит ориентиром поведения и сознания, даже если учесть тот факт, что в практической жизни людей моральные идеалы (добро, справедливость, любовь) никогда в полной мере не осуществляются. Нет, и не может быть общества, в котором все поступки людей отвечали бы высшим моральным требованиям, но в нем всегда найдется место лучшим побуждениям тех немногих, кто не будет воровать, когда все воруют, и одно это уже делает общество моральным. Хотя само по себе стремление к добродетели, — писал Аристотель, — не есть еще добродетель, оно делает человека лучше.

Что же в таком случае означает термин «этика»? Какой смысл мы вкладываем в это понятие и как оно связано с моралью?

✓ **Этика** (теория морали) — научная отрасль и философская наука, изучающая мораль (нравственность), ее природу, сущность, функции и развитие.

Под термином «этика» (теория морали) со времен античности понимается научная отрасль и **теоретическая дисциплина, изучающая мораль (нравственность)**, ее природу, сущность, функции, происхождение и развитие. В то же время традиционно этика считалась практической философией, в ней видели основной канал выхода философии в практику, с помощью которого знания о мире трансформируются в идеальные модели и нормы поведения, выраженные в форме идей о должном. С этой точки зрения этика представляет собой нормативную основу поведения и деятельности людей, задающую ориентиры и перспективу межличностных отношений (*нормативная этика*). Ее цель не знания, а поступки. Она не просто изучает мораль, а учит применять ее нормы и требования в реальной жизни и практической деятельности человека.

Говоря об этом, следует сразу предостеречь от опасности, которая подстерегает каждого, кто пытается абстрактно рассуждать об этике и связанных с ней вопросах и выдавать желаемое за действительное. Особенно это свойственно носителям нашей российской ментальности. Основная причина наших бед в глубоко укоренившейся склонности к простым и, как заметил еще Н. А. Бердяев, прямолинейным решениям, к догматизму, вере в чудо, во всякого рода символы, с помощью которых можно решить сразу все проблемы¹. Не будем ходить далеко за примерами. Чего, например, стоит только долгое время господствовавшее (и во многом сохраняющееся сегодня) искреннее убеждение в том, что достаточно изменить форму собственности, разрушить тоталитарную систему власти, открыть простор рыночным отношениям и в стране утвердится новый демократический порядок. Однако, как выяснилось, для демократии необходимо не только желание, но и традиции, не только демократическое настроение, но и соответствующий образ мыслей. Точно так же и в рассуждениях об этике мы часто склонны упрощать и абсолютизировать это понятие, придавая ему некий мистический смысл.

Не вдаваясь в этические дискуссии (это не наша задача), укажем только, что в вопросах этики, как ни в какой другой области особенно опасны простые решения, ибо жизнь всегда сложнее и богаче наших умозрительных построе-

¹ Бердяев Н. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности. Репринт. воспроизв. издания 1918 г. М., 1990. С. 226.