



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Н. Шувалова

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

Рекомендовано Учебно–методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 35.088(075.32)
ББК 87.75я723
Ш95

Автор:

Шувалова Наталия Николаевна — кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Рецензенты:

Охотский Е. В. — доктор социологических наук, профессор Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России;

Магомедов К. О. — доктор социологических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Шувалова, Н. Н.

Ш95 *Этика государственной и муниципальной службы* : учебник и практикум для СПО / Н. Н. Шувалова. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 374 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-6048-8

Анализируются нравственные основы российской государственной и муниципальной службы, содержание этических принципов, норм и правил, регулирующих служебное поведение и взаимодействие должностных лиц в процессе их служебной деятельности, выявляются причины и последствия деформации профессиональных ценностей, исследуются механизмы нравственного оздоровления государственной и муниципальной службы. В учебник включена также дисциплина вариативного цикла «Этикет государственных служащих», органично связанная с базовой дисциплиной «Этика государственной и муниципальной службы».

Практикум содержит тестовые задания, глоссарий, вопросы для самоподготовки, списки рекомендуемой литературы по конкретным темам, а также приложение, включающее международные акты по проблемам служебного поведения должностных лиц.

Для студентов и слушателей образовательных учреждений среднего профессионального образования, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также служащих государственного аппарата, практических работников государственного и муниципального управления.

УДК 35.088(075.32)
ББК 87.75я723

ISBN 978-5-9916-6048-8

© Шувалова Н. Н., 2014
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Предисловие	6
Введение.....	13

Раздел I ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Глава 1. Мораль и поведение	19
1.1. Этика, мораль, нравственность.....	21
1.2. Поведение как моральная категория.....	37
1.3. Служебное поведение: содержание понятия	41
<i>Выводы</i>	47
<i>Практикум</i>	48
Глава 2. Профессиональная этика.....	51
2.1. Понятие профессиональной этики	52
2.2. Структура, формы существования и функции профессиональной морали	55
2.3. Виды профессиональной этики.....	59
2.4. Административная этика как вид профессиональной этики.....	69
<i>Выводы</i>	83
<i>Практикум</i>	83
Глава 3. Основы этики государственных и муниципальных служащих	85
3.1. Особенности этики государственных и муниципальных служащих	86
3.2. Правовые основы этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих	90
<i>Выводы</i>	96
<i>Практикум</i>	96
Глава 4. Кодекс этики государственных и муниципальных служащих	98
4.1. Структура и содержание кодекса служебной этики государственных и муниципальных служащих	101
4.2. Практика нормативного регулирования служебного поведения государственных и муниципальных служащих.....	141
4.3. Деформации ценностей профессиональной этики государственных и муниципальных служащих	146

4.4. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе	153
<i>Выводы</i>	170
<i>Практикум</i>	170

Раздел II ЭТИКЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Глава 5. Этикет как органическая составляющая духовной культуры человека и общества	177
5.1. Происхождение этикета и его нравственные основы	178
5.2. Современный этикет: принципы, функции и виды.....	186
<i>Выводы</i>	199
<i>Практикум</i>	200
Глава 6. Этикет управленческих взаимодействий на государственной и муниципальной службе	203
6.1. Взаимоотношения руководителя и подчиненного: требования этикета	204
6.2. Деловой протокол	216
<i>Выводы</i>	238
<i>Практикум</i>	239
Глава 7. Вербальные и невербальные средства служебного взаимодействия государственных и муниципальных служащих	242
7.1. Речевой этикет управленческих взаимодействий	243
7.2. Невербальные средства делового общения и этикет	250
<i>Выводы</i>	260
<i>Практикум</i>	261
Глава 8. Международный этикет и дипломатический протокол	264
8.1. Требования международного этикета.....	265
8.2. Дипломатический протокол	270
<i>Выводы</i>	274
<i>Практикум</i>	274

Раздел III ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛЖНОСТНОЙ МОРАЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Глава 9. Основные направления формирования нравственной культуры должностных лиц органов управления	279
9.1. Факторы формирования нравственных основ государственной и муниципальной службы.....	281

9.2. Система контроля за соблюдением требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих	288
9.3. Этико-профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих	295
9.4. Управление нравственными отношениями в системе государственной и муниципальной службы: зарубежный опыт.....	301
<i>Выводы</i>	313
<i>Практикум</i>	314
Глава 10. Механизмы и методы реализации этических требований к государственным и муниципальным служащим	316
10.1. Механизмы управления нравственными отношениями в системе государственной и муниципальной службы	317
10.2. Методы управления нравственными отношениями в системе государственной и муниципальной службы	324
10.3. Методы оценки нравственных качеств государственных и муниципальных служащих	327
<i>Выводы</i>	334
<i>Практикум</i>	335
Литература	336
Тестовые задания	339
Ответы на тестовые задания	353
Глоссарий	354
Приложение 1. Кодекс поведения государственных должностных лиц.....	361
Приложение 2. Рекомендация № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих.....	364

Предисловие

Учебник «Этика и этикет государственных и муниципальных служащих» объединяет две учебные дисциплины: «Этика государственной и муниципальной службы», которая относится к базовой части профессионального цикла Основной образовательной программы по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», и дисциплину вариативного цикла «Этикет государственных служащих» как органично связанные между собой дисциплины.

Предмет курса, составляющего содержание учебника, — моральные основы государственной и муниципальной службы как социально-нравственного института; содержание должной морали в соотношении с реальным состоянием кадрового корпуса управленцев.

Необходимость поисков путей преодоления этого состояния в контексте фронтального наступления на коррупцию определила актуальность проблем, рассматриваемых в учебнике.

Теоретическая значимость рассматриваемой проблематики обусловлена тем, что становление этики государственной и муниципальной службы как научной дисциплины в России находится на начальном этапе. Не выработан научно обоснованный терминологический аппарат, многие введенные в последние годы понятия не получили четкой интерпретации, не введены в специализированные словари. Решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, однако Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 Правительству РФ поручено подготовить предложения по совершенствованию этого нормативного документа как фундаментальной идеологической основы научной дисциплины. На «нулевом цикле» остановилась работа по созданию в стране системы управления государственной службой в целом и системы управления нравственными отношениями в ней, в частности, предусмотренной Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». На сегодняшний день созданы лишь два

нижних звена будущей системы: комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образованные в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821, и структурные подразделения кадровых служб федеральных государственных органов, созданные на основании Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065. Слабо изучен мировой положительный опыт решения подобных проблем, который было бы целесообразно адаптировать к российским условиям в процессе реформирования российской государственной службы.

Прикладная значимость учебника обусловлена его направленностью не только на усвоение представленных в нем *теоретических знаний*, но и выработку на их основе *практических умений* использовать эти знания в применении к конкретным условиям и служебным ситуациям, а также *навыков* надлежащего, нормативно регулируемого и ожидаемого обществом служебного поведения государственных и муниципальных служащих.

Теоретико-методологическую основу учебника составили научные теории и разработки в области этики, теории государственной службы и кадровой политики, управления персоналом, социологии управления, социологии морали, представленные именами таких ученых, как А. А. Гусейнов, Р. Г. Апресян, А. И. Турчинов, А. В. Оболонский, Е. В. Охотский, В. М. Соколов, К. О. Магомедов и других.

Главная *цель данного учебника* — подготовить не только высокопрофессиональных специалистов в области государственного и муниципального управления, но и людей высокой нравственной культуры, привить им иммунитет против коррупционных и иных правонарушений как важнейшее условие успешного реформирования административной системы страны и перелома ситуации в противодействии коррупции, поразившей значительную часть чиновничества.

Указанная цель определила *задачи учебника*:

1) сформировать культуру нравственного сознания и поведения будущих управленцев;

2) выработать у них четкое представление:

— о нравственном смысле и социальном назначении деятельности государственных и муниципальных служащих как проводников государственной политики;

— о миссии государственной и муниципальной службы как института общественного служения;

— о ценностях, принципах, нормах и правилах поведения, которыми должен руководствоваться каждый управленец, чтобы сво-

ими действиями и поступками укреплять авторитет власти и доверие к государству, государственной и муниципальной службе как основе стабильности общества;

— о нравственных регуляторах антикоррупционного поведения должностных лиц как важнейшем факторе противодействия коррупции;

— о мировой практике решения подобных проблем и возможности адаптации зарубежного опыта применительно к нашим условиям;

— о культуре служебного поведения, основанного на взаимном уважении, знании общих принципов и правил делового этикета, умения использовать эти знания в целях обеспечения здорового морально-психологического климата в коллективе и в процессе взаимодействия с внешней средой.

В связи с указанными задачами в учебнике анализируется комплекс проблем, вытекающих из миссии общественного служения государственных и муниципальных служащих и связанных с нынешним состоянием нравственной культуры кадрового корпуса государственной и муниципальной службы; прослеживаются изменения, произошедшие за последнее десятилетие в процессе реформирования административной системы страны в нравственном сознании и поведении того, кого граждане часто называют чиновниками; выявляются нерешенные проблемы и «болевы точки», пути и механизмы формирования должностной морали государственных и муниципальных служащих.

Среди круга актуальных проблем, которые волнуют каждого, кому не безразлична судьба нашей страны, можно выделить следующие: возрождение девальвированных и даже разрушенных в «лихие девяностые» традиционных моральных ценностей, поиски путей противодействия коррупции во всех ее проявлениях, которые несут в себе угрозу личностной и профессиональной деградации, морального дефицита, системного кризиса управления, разрушения нравственных устоев власти и общества, подрывают авторитет власти и доверие к ней граждан.

В основе учебника лежит комплексный, междисциплинарный подход к анализу рассматриваемых проблем, опирающийся на межпредметные связи с дисциплинами общепрофессионального цикла («Основы государственного и муниципального управления», «Государственная и муниципальная служба», «Основы управления персоналом», «Культура речи и делового общения»), позволяющий сформировать у студентов и слушателей целостное представление о назначении и ценностном фундаменте государственной и муниципальной службы, о правовых и моральных

основах служебного поведения государственных и муниципальных служащих, состоянии и путях повышения их нравственной культуры как важного фактора противодействия коррупции, о мировой практике решения этих проблем и возможности адаптации этого опыта в российских условиях.

В результате освоения данного учебного курса студент должен:

знать

— правовые основы формирования нравственной культуры государственных и муниципальных служащих;

— содержание принципов, норм и правил служебного поведения государственных и муниципальных служащих;

— технологии и механизмы формирования должностной морали государственных и муниципальных служащих;

— правила служебного этикета, регулирующего поведение государственных и муниципальных служащих и их взаимоотношения в коллективе и с внешней средой — гражданами, представителями других организаций и учреждений;

уметь

— творчески осмысливать и использовать в своей профессиональной деятельности отечественный и мировой опыт решения этических проблем в сфере государственной и муниципальной службы;

— в служебных ситуациях морального выбора опираться на полученные знания;

— руководствоваться в конкретных ситуациях служебного общения правилами служебного этикета;

владеть

— навыками работы с нормативными документами, регулирующими нравственные отношения в государственной и муниципальной службе;

— методами анализа ситуаций, которые могут привести или привели к конфликту интересов на государственной и муниципальной службе;

— навыками конструктивного использования отечественного и зарубежного опыта управления нравственными отношениями в системе государственной и муниципальной службы;

— знанием правил этикета, регулирующих поведение государственных и муниципальных служащих, умением руководствоваться ими в конкретных ситуациях делового и служебного общения и навыками цивилизованного общения;

быть компетентным

— в применении современных технологий и методов диагностирования состояния нравственного здоровья кадрового корпуса

государственной и муниципальной службы, этико-профессионального развития и оценки нравственных качеств должностных лиц государственных и муниципальных органов, формирования должностной морали и антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, обеспечения здорового морально-психологического климата в коллективе.

Учебник состоит из трех частей, включающих десять тесно связанных между собой тем (рис. П1).

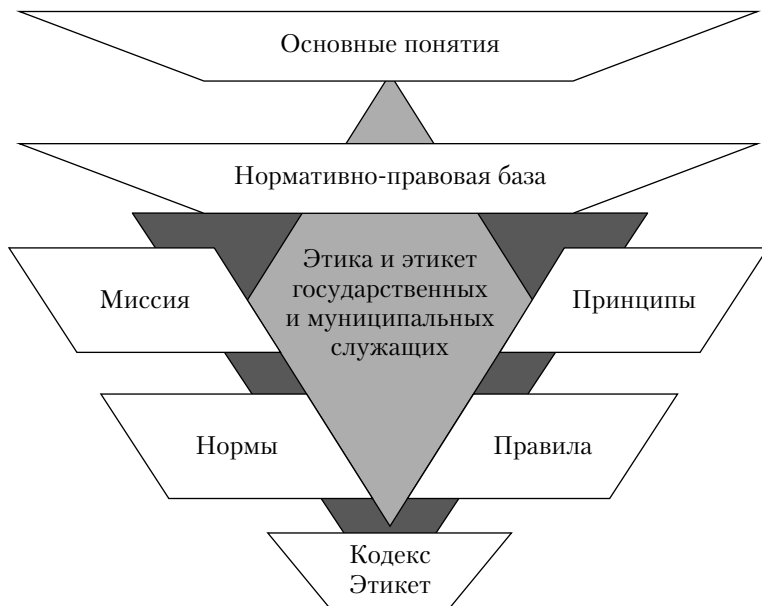


Рис. П1. Структурно-логическая схема дисциплины «Этика и этикет государственных и муниципальных служащих»

В разделе I «Этика государственной и муниципальной службы» рассматриваются:

- основные понятия дисциплины;
- основополагающие этические концепции и научные подходы к осмыслению природы и сущности морали, целей и задач этики как научной дисциплины, структура и функции морали, взаимосвязь морали и поведения, содержание и соотношение понятий «организационное поведение» и «служебное поведение»;
- причины возникновения отдельных видов профессиональной этики, содержание, структура, формы существования и функции профессиональной морали, объективные причины возникновения и выделения в отдельный вид административной этики;

— объект, предмет, цели и задачи, структура административной этики как научной дисциплины, правовые и нравственные основы государственной и муниципальной службы, причины и последствия деформации ценностей государственной и муниципальной службы, нормативное регулирование служебного поведения должностных лиц органов государственного и муниципального управления.

Особое внимание уделяется анализу терминологии, структуры и содержания кодекса служебной этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих как основы административной этики, путей, технологий и методов формирования должностной морали государственных и муниципальных служащих.

В разделе II «*Этикет государственных и муниципальных служащих*» анализируются:

— понятие этикета как одного из регуляторов служебного поведения государственных и муниципальных служащих, его происхождение, нравственная основа, особенности, принципы, функции и виды;

— правила этикета, регулирующие поведение государственных и муниципальных служащих в конкретных ситуациях служебного общения, взаимоотношений руководителя и подчиненных, деловых встреч, переговоров, совещаний, телефонных разговоров и деловой переписки, сетевого общения;

— роль и содержание невербальных средств в деловом общении.

В разделе III «*Основные направления и технологии формирования должностной морали государственных и муниципальных служащих*» раскрываются:

— факторы формирования нравственных основ государственной и муниципальной службы, правовая база и практика управления нравственными отношениями в системе государственной и муниципальной службы, система контроля за соблюдением требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих, проблемы этико-профессионального развития государственных и муниципальных служащих;

— зарубежный опыт управления нравственными отношениями в государственной службе, рассматриваются возможности и практика его адаптации к российским условиям.

Настоящий учебник содержит вопросы для обсуждения, перечни нормативных правовых актов, научной и специальной литературы, глоссарий, а также фонд тестовых и практических заданий.

Отдельные темы учебника представляют собой переработанные и адаптированные варианты текстов, вошедших в изданные ранее учебно-практические пособия автора «Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы» и «Этика деловых отношений»¹.

Учебник предназначен для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования. Он также может быть использован в программах повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих. Учебник полезен служащим всех уровней управления.

Автор выражает глубокую благодарность и искреннюю признательность своим учителям, коллегам, рецензентам, которые на разных этапах и в разной форме помогли прийти к созданию этого учебника и оказали существенную научную, методическую, организационную и иную помощь и поддержку в процессе работы над ним.

¹ См.: Шувалова Н. Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы : учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д ; Феникс, 2006 ; *Ее же*. Этика деловых отношений : учеб.-практ. пособие. М. : Изд-во РАГС, 2009.

Введение

К числу внутренних угроз национальным интересам России все чаще относят угрозу нравственному здоровью нации, а среди факторов безопасности общества на одно из первых мест выходит нравственное и социально-психологическое самочувствие общества¹. Еще 25 февраля 2000 г. В. В. Путин в Открытом письме к российским избирателям в качестве отправной точки и одной из главных целей, способных объединить всех граждан страны, назвал моральные устои, без которых «России пришлось бы забыть и о национальном достоинстве, и даже о национальном суверенитете»².

Фундаментальные моральные ценности нуждаются в защите, ибо их утрата «ведет к исчезновению нации как самостоятельного государствообразующего субъекта»³ и становится одной из важнейших причин безуспешности мер противодействия коррупции⁴.

Поиски эффективных мер противодействия коррупции, активизировавшиеся во всем мире в последнее десятилетие, привели к пониманию того, что коррупция — это системное явление, поэтому попытки победить ее точечными ударами и не приводят к ожидаемым результатам, а в системе задействованных мер упускается важное звено — сам человек с его представлениями о чести, долге, ответственности.

Осознание тесной сопряженности понятий «коррупция» и «мораль» нашло отражение и в международных документах,

¹ См.: *Шувалова Н. Н.* Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы : учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д ; Феникс, 2006. С. 3. См. также: Проблемы внутренней безопасности России в XXI в. : материалы второй науч.-практ. конф. 10–11 декабря 2002 г. / Науч. ред А. А. Прохожев. М. : Изд-во РАГС, 2003 ; *Оболонский А. В.* Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // *Право и управление: XXI век.* 2006. № 1 (2) ; *Магомедов К. О.* Социология государственной службы. М. : Изд-во РАГС, 2007.

² См.: *Известия.* 2000. 25 февр.

³ *Гыскэ А. В.* Борьба с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности российского общества. М., 2001. С. 118.

⁴ По данным международной организации Transparency International, в 2013 г. Россия заняла 127-е место из 177 стран по уровню восприятия коррупции. URL: <http://www.transparency.org.ru>

и в национальных правовых и нормативных актах многих стран. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 г., Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, утвержденный Генеральной Ассамблеей ООН в 1996 г., Рекомендация Комитета министров Совета Европы «О кодексах поведения государственных служащих» 2000 г., национальные законы о служебном поведении государственных служащих и этические кодексы, принятые в США, Германии, Ирландии, Австралии, Японии, Венгрии, Аргентине и других странах, прочно связали понятия «коррупция» и «мораль», установив их тесную взаимосвязь как в сфере предпринимательства, так и в государственной службе.

Большая ответственность за поддержание социальной стабильности и упрочение демократических, правовых и духовных основ российского государства, за обеспечение прав и свобод его граждан и повышение качества их жизни, за внутреннюю и внешнюю безопасность страны возлагается на государственную и муниципальную службу. Важным признаком ее как социального института является то, что она представляет собой не только правовую, но и этическую систему, ее способность влиять на все сферы общественной жизни распространяется и на духовную сферу.

Социальный характер государственной и муниципальной службы, ее устойчивость и надежность во многом определяются состоянием государственно-служебной культуры государственных и муниципальных служащих, их качественным составом, профессиональной и моральной подготовленностью, готовностью к выполнению возложенных на них обществом функций, причем роль морального фактора в деятельности чиновников становится все весомее.

Актуальность преодоления нравственного дефицита в рядах кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих подтверждена Концепцией реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г., Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Этот вопрос включен также в проект федеральной программы «Развитие системы государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)».

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 7)

и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 5) закрепляют принцип единства основных этических требований к государственным и муниципальным служащим. Согласно указанной ст. 5 взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы осуществляется посредством единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию, а также единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы. Данный законодательный подход дает основание рассматривать этику государственной службы и этику муниципальной службы в единстве, используя для этого термин «*административная этика*», принятый в зарубежной научной литературе и практике многих стран¹.

Тот факт, что законодательство в последние годы уделяет столь пристальное внимание вопросам морали, вселяет оптимизм, убеждая еще раз в том, насколько назрела потребность в нравственном очищении государственной и муниципальной службы как факторе не только восстановления ее авторитета и повышения эффективности, но и морального оздоровления всего российского общества.

Четкость поставленных в Концепции реформирования системы государственной службы РФ целей и задач требует разработки, принятия и осуществления столь же конкретной системы мер, обеспечивающих их реализацию. В связи с этим возникает необходимость дальнейшей разработки таких проблем, как содержание административной этики, составляющей фундамент государственно-служебной культуры государственных и муниципальных служащих, причины и социальные последствия деформации, а также пути и способы возрождения и укрепления профессионально-нравственных ценностей государственных и муниципальных служащих.

Процессы преобразований в государственной и муниципальной службе РФ как социально-нравственном институте, наступление на коррупцию и осознание прямой зависимости степени антикоррупционной устойчивости чиновника от уровня его нравственной культуры актуализировали интерес ученых и практиков к данной проблематике в целом и к зарубежному опыту решения этических проблем служебных отношений в частности. Особенно ценен опыт

¹ Ввиду того, что терминология научной дисциплины «Административная этика» еще не устоялась, Модельный кодекс поведения для государственных служащих, принятый Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г., рекомендует для обозначения любого лица, служащего в публичном органе, использовать термин «*государственный служащий*».

тех стран, которым удалось попасть в двадцатку наименее коррумпированных стран и добиться определенных успехов в управлении сферой нравственных отношений в государственной службе своих стран¹.

В этой ситуации неотложной задачей науки и практики становится выявление объективных и субъективных факторов формирования кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих в соответствии с их профессиональными, деловыми и нравственными качествами. Государственная и муниципальная служба как институт общественного служения в силу своей организованности, корпоративной сплоченности, высокого профессионализма и компетентности может стать фактором стабилизации и духовно-нравственного оздоровления общества, гарантом успехов в построении действительно демократического, социального, правового государства. Однако для этого необходимо нравственное самоочищение и возрождение в ее исконном призвании — служить своему народу верой и правдой.

¹ По данным международной организации Transparency International на 2013 г. первое место по уровню восприятия коррупции заняли Дания и Новая Зеландия, второе — Финляндия и Швеция.

Раздел I
ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ



Глава 1

МОРАЛЬ И ПОВЕДЕНИЕ

Действие лишь выражает мысль, поэтому мы ответственны не только за наши действия, но еще более за мысли.

Н. К. Перих

В результате изучения данной темы студент должен:

знать

- виды социальных норм, регулирующих поведение человека, и их особенности;
- объект, предмет, цели и задачи этики как научной дисциплины;
- особенности морального регулирования социальных отношений;
- основные виды этических учений и основные подходы к изучению морали;
- содержание основных понятий дисциплины;

уметь

- анализировать и различать виды социального регулирования отношений в обществе;
- различать ценности, принципы, нормы и правила поведения, составляющие систему механизмов моральной регуляции;

владеть

- навыками оперирования основными понятиями изучаемого предмета;
 - навыками творческого применения знания этических теорий к анализу конкретных ситуаций.
-

Человек живет среди себе подобных, взаимодействует, строит отношения, совершает поступки — все эти ежедневно, на протяжении всей жизни человека совершаемые акты оформляются и регулируются, регламентируются и программируются, контролируются и оцениваются с помощью различных социальных норм, которые «задают» определенный, должный и ожидаемый тип поведения и его форму, соответствующий характер отношений и взаимодействия людей в социальной среде. С их помощью общество и каждая социальная группа формирует, поддерживает, защищает,

воспроизводит необходимые стандарты общения и поведения, обеспечивающие существование, воспроизводство и развитие данной социальной среды в определенных условиях.

Многообразие отношений социальных групп и людей обуславливает и разнообразие регулирующих эти отношения социальных норм, в числе которых и правовые, и моральные, и политические, и религиозные, и культурные, и этнические, и иные *виды социальных норм*.

Одни нормы — *правовые* — регулируют внешние формы поведения, осуществляя контроль и обеспечивая их действие установленными санкциями. Они вырабатываются и утверждаются законодательным путем, закрепляются в правовых актах, за их исполнением следят специальные институты, их нарушение неумолимо влечет за собой наказание, осуществляемое специальными органами.

Другие — *этические, культурные, религиозные* — носят характер моральных, а не юридических императивов, их соблюдение гарантируется не властью, а силой морального влияния общественного мнения и внутренней системой ценностей, включающей мотивы, потребности, установки. Воздействуя на более глубокие слои сознания, стимулы и мотивы, эти нормы адресуются к внутренним саморегуляторам — чести, совести, чувству долга.

Среди различных социальных регуляторов особая роль принадлежит **моральным нормам**.

Моральные нормы — одни из *важнейших регуляторов социальной жизни*. Их содержание составляют требования, обращенные к каждому человеку, независимо от пола, возраста, социального положения, вида деятельности, что подчеркивает их *всеобщий* характер.

В отличие от правовых норм, которые всегда ограничены установленными законом временными рамками, моральные нормы носят *универсальный* характер.

Моральные нормы соотносят, соизмеряют поведение человека с абсолютными принципами, эталонами, т.е. с должным. Моральные нормы выполняют важнейшую *функцию воздействия на поведение отдельной личности или социальной группы* в целях согласования действий множества людей в соответствии с общесоциальными законами, осуществляя регулятивное воздействие на поведение людей во всех областях общественной жизни: в быту и профессиональной деятельности, в семейных, личных, внутригрупповых, межгрупповых, международных отношениях. «Особость» этой роли состоит в том, что в основании моральных норм лежит идея человеколюбия, уважения и бережного отношения к личности другого.

В процессе поступательного развития человечества каждое общество в его конкретно-историческом своеобразии вырабатывает моральные нормы, призванные регулировать всю гамму возникающих в нем моральных общественных отношений. По принадлежности к носителям ценностей выделяют всеобщие, общественные, групповые и личностные нормы.

1.1. Этика, мораль, нравственность

Обращение к нравственным аспектам поведения человека вызывает потребность в уточнении этимологии и границ таких фундаментальных понятий, как «этика», «мораль», «нравственность», «нравственная культура личности», «поведение». Несмотря на то что этика как философская наука формировалась и развивалась усилиями величайших умов человечества на протяжении многих веков, до сего времени, как это ни парадоксально, не выработано единых, общезначимых и всеми безусловно воспринимаемых определений этих понятий. Основная причина этого — в чрезвычайной сложности, «мультиаспектности» рассматриваемых понятий, которые связаны с тончайшими оттенками человеческих чувств и отношений, с вечным поиском смысла жизни и места человека в ней.

Проблемы терминологии

Термин «этика» — древнегреческого происхождения (греч. *ethika*). Слово «этика» явилось производным от *ethos*, обозначающего первоначально местопребывание живых существ. В этом смысле оно встречается еще в «Илиаде» Гомера. Позднее оно приобрело новое значение: образец, внутренняя форма, обычай, привычка, нрав.

В научный оборот это понятие ввел *Аристотель* (384—322 гг. до н.э.), дав первое систематизированное изложение этики как теоретической науки. *Этикой* философ называл совокупность добродетелей, присущих совершенному человеку. «Цель данного учения — не познание, а поступки»¹. В первом развернутом и систематизированном научном труде по этике — трактате «Никомахова этика» Аристотель исследует содержание таких добродетелей, как мужество, самообладание, умеренность, щедрость, благородство, благоразумие, величавость, честолюбие, кротость, правдивость, скромность, дружелюбие, любознательность, справедливость, дружба. Быть достойным человеком, утверждал философ, — значит обладать добродетелями.

¹ *Аристотель*. Соч. : в 4 т. М. : Мысль, 1976—1983. Т. 4. С. 87.

Понятие «этика» используется Аристотелем и для обозначения той области знаний, которая исследует эти добродетели. *Цель этой науки*, по мнению философа, — научить человека, как стать добродетельным, а значит, ограничить стихию эгоистических потребностей и направить свою деятельность на общественное благо. Поэтому философ называл эту область теоретического знания «практической философией».

Авторы академического учебника «Этика» А. А. Гусейнов и Р. Г. Апресян предлагают в рамках учебной дисциплины «*этикой*» называть науку, область знания, интеллектуальную традицию, а «*моралью*», или «*нравственностью*» (употребляя эти слова как синонимы), — то, что изучается этикой, ее предмет, понимая под **моралью**:

- 1) господство разума над аффектами;
- 2) стремление к высшему благу;
- 3) добрую волю, бескорыстие мотивов;
- 4) способность жить в человеческом общении;
- 5) человечность или общественную (человеческую) форму отношений между людьми;
- 6) автономию воли;
- 7) взаимность отношений, выраженную в золотом правиле нравственности¹.

Таким образом, *этика изучает мораль на трех внутренне связанных уровнях*:

- эмпирическом;
- теоретическом;
- нормативном.

Этика — теоретическая дисциплина, изучающая мораль (нравственность), ее происхождение и этапы развития, природу, сущность, функции; нормативная дисциплина, которая систематизирует и формулирует моральные требования, складывающиеся в нравственном сознании общества; система универсальных и специфических нравственных принципов, норм и правил поведения, реализуемых в процессе общественной жизни.

Термин «**мораль**» (лат. *moralitas* от *moralis* — относящийся к нраву, характеру, складу души, привычкам) явился латинским аналогом древнегреческого термина «этика». Этимологически эти понятия совпадают. Цицерон (106—43 гг. до н.э.), опираясь на учение Аристотеля, называл этику «моральной философией». Однако

¹ См.: Гусейнов А. А., Апресян Р. Г. Этика : учебник. М. : Гардарики, 2000. С. 6, 17.

в ходе историко-культурного развития эти термины стали наполняться различным содержанием. Сегодня *этика* обозначает науку, изучающую мораль как реальное явление и предметную сферу этой науки, как особый феномен человеческого бытия, одну из важнейших сторон жизнедеятельности человека, специфическое явление общественной жизни, некое основание, из которого произрастают все остальные проявления культуры, духовной жизни людей.

Мораль — специфический тип регуляции отношений людей, направленный на их гуманизацию; форма общественного сознания, выступающая как способ духовного существования личности, один из духовных рычагов развития человека и общества; совокупность общественных норм поведения и оценочных понятий.

Мораль предстает в двуединстве личностных качеств, которые характеризуют человека с точки зрения его способности к взаимодействию с другими людьми, и совокупности общественных норм поведения и оценочных понятий. Следовательно, мораль выступает в двух ипостасях: в форме нравственного сознания (должного) и общественного отношения (сущего).

Самобытный русский термин **«нравственность»** (по В. И. Далю, «нрав — одна половина, или одно из двух основных свойств духа человека») появился в русских словарях лишь в конце XVIII в. как эквивалент древнегреческого термина «этика» и латинского «мораль», совпадая с ними и по этимологическому содержанию, и по происхождению. В русском словаре Ф. П. Поликарпова-Орлова 1704 г. мы находим только слово «нрав», но еще отсутствуют прилагательное «нравственный» и существительное «нравственность». Прилагательное «нравственный» появилось впервые в словаре И. Нордстета в 1780 г. В форме существительного это слово впервые было включено в Академический словарь русского языка в издании 1793 г.

В процессе развития европейской культурной традиции и научной мысли понятия «мораль», «нравственность» то отождествлялись, то разводились, отражая различные подходы к их осмыслению. Одни ученые рассматривали мораль преимущественно в ее идеальных проявлениях как форму человеческого сознания, оставляя за нравственностью область практического поведения в формах обычаев, нравов и поступков. Другие отличали мораль как средство регуляции поведения посредством строго фиксированных норм, социального контроля и моральных санкций от нравственности как сферы нравственной свободы личности, внутреннего самопринуждения, побуждающего творить добро. *Гегель* представлял

право, мораль и нравственность в качестве трех последовательных ступеней в развитии «объективного духа». *И. Кант* рассматривал мораль исключительно в границах феноменологии сознания. С точки зрения *Н. А. Бердяева*, «этика... это — философская дисциплина, устанавливающая нормы должного... Этика... не есть научное исследование сущей нравственности, нравов и нравственных понятий: нравственная проблема, с которой она имеет дело, лежит по ту сторону обыденной, условной житейской морали и эмпирического добра и зла с их печатью сущего»¹. Противоположной позиции придерживалась марксистская этика, рассматривавшая мораль как продукт реальной жизнедеятельности людей, их практического поведения в конкретных условиях общественной жизни.

В результате многолетних дискуссий ученые сошлись во мнении, что **этика** есть наука о морали (нравственности), тем самым определив соотношение этих понятий.

Этику как общую научную дисциплину, предметом которой является мораль, называют *моральной философией*, а для обозначения научных дисциплин, исследующих особенности нравственного аспекта той или иной сферы профессиональной деятельности используют термин «этика» (врачебная этика, этика бизнеса). А вот понятия «мораль» и «нравственность» используются как синонимы, все попытки разделить их, закрепив за каждым особый содержательный смысл, в обыденном сознании и общекультурной практике не прижились.

Предметом научных дискуссий в области этики остается не только терминология, но и смысл и содержание самого понятия «мораль», которое используется как для нравственной оценки личности (совокупность моральных качеств), так и для характеристики отношений между людьми (совокупность моральных принципов, норм и правил поведения).

Представляя собой совокупность принципов, норм и правил поведения, установленных в обществе или отдельной социальной группе, **мораль** включает в себя как область морального сознания, т.е. *должное* в виде системы ценностей, категорий, принципов, норм, нравственных позиций, так и реальные нравственные отношения людей, т.е. *сущее*, проявляющее себя в формах конкретных поступков, реального индивидуального поведения и деятельности человека и его отношений с другими людьми.

По соотношению должной и сущей морали в каждом конкретном обществе или социальной группе можно судить о состоянии

¹ *Бердяев Н. А.* Этическая проблема в свете философского идеализма // Проблемы идеализма : сб. ст. М. : Изд-во Моск. психолог. общества, 1902. С. 92.

его (ее) нравственного здоровья. Поэтому главной проблемой современной этической науки становится проблема выявления соотношения сущего и должного, идеальных норм и фактических нравов, абстрактной моральной личности и конкретных индивидов, принадлежащих данному времени, данной культуре, данному народу.

Существовая на двух уровнях — личностном и общечеловеческом, мораль выступает способом согласования индивидуального и всеобщего и разрешения противоречий между ними. Это объясняет множественность подходов к осмыслению морали и подчеркивает многоаспектный и всеобъемлющий характер этого феномена¹.

История этических учений

Содержание этики как науки, предметом которой являются мораль, нравственность, складывалось исторически. Главные вопросы, волновавшие ученых на протяжении многих столетий и предопределившие многообразие этических учений, концепций, школ, — как добродетель связана со счастьем, удовлетворением жизненных благ и достижением личного успеха человека и каким образом мораль, выражая свободную волю личности, может мотивировать ее на служение другим людям, обществу.

Основу и важнейшее направление этических учений с древних времен и до наших дней составляет идея человеколюбия. «Золотое правило нравственности» гласит: поступай по отношению к другим так, как ты хочешь, чтобы поступали по отношению к тебе. Это правило выступает то в форме принципа справедливости «Относись к людям так, как хочешь, чтобы относились к тебе», то в форме принципа милосердия «Не делайте другим того, чего не хотите себе», но важно то, что на протяжении полутора тысяч лет человечество так и не нашло более совершенного регулятора человеческих отношений. Идея человечности как фундаментальной основы и универсальной формулы нравственного поведения, сформулированная в «золотом правиле нравственности», заложена во всех мировых религиях, доказывая свой всеобъемлющий характер.

«Пусть [человек] не причиняет другому того, что неприятно ему самому» (*Индуизм. Махабхарата, 1000 г. до н.э.*).

«Не делай ближнему своему ничего из того, что ты не желаешь для себя» (*Иудаизм. Пятикнижие, ок. 600 г. до н.э.*).

«Делайте всем людям то, что вы желали бы, чтобы вам делали люди, и не делайте другим того, чего вы не желали бы себе» (*Ислам. Изречения пророка Мухаммеда, VI в. до н.э.*).

¹ См.: Новейший философский словарь. 3-е изд., испр. Мн. : Книжный дом, 2003. С. 647.

«Как он поучает другого, так пусть поступает и сам» (*Буддизм. Изречения Будды. VI в. до н.э.*).

«Не делай другим того, чего не пожелаешь себе» (*Конфуций. VI в. до н.э.*).

Заложив нравственные основы различных культур и религий, *Конфуций, Будда, Моисей, Иисус Христос, Мухаммед* определили духовный вектор развития целых цивилизаций и направление этической мысли в поисках осмысления природы и сущности морали, нравственной основы поведения человека.

На протяжении истории развития этической мысли возникали и формировались многочисленные школы и направления, с различных позиций раскрывающие природу и сущность морали. Многообразие подходов к пониманию сущности морали потребовало классификации основных течений в развитии этической мысли. Однако типологизация этических учений, представленная в научной литературе, также демонстрирует различие подходов и множественность критериев, по которым *классифицируются различные этические теории*.

Так, *в зависимости от методологического принципа истолкования природы морали* выделяют:

— натуралистическое и идеалистическое направления в истории этики;

— эмпирический подход (этика есть этика благ, целей);

— трансцендентный (этика есть этика внутренних установок, мотивов)¹.

В зависимости от того, что считать высшим благом, все этические теории и концепции делят:

— на утилитаристские;

— абсолютистские.

К *утилитаристским* этическим системам относят гедонизм и эвдемонизм, а к *абсолютистским* — этику философов Древней Греции (Сократа, Платона, Аристотеля), христианскую этику, философов Нового времени (Канта, Спенсера и др.).

Натуралистическое направление развития этического учения выводило нравственность из природы человека или из социально-жизненного прагматизма и исходило из обоснования морали, ее природы и целей естественным, вечным и неизменным стремлением человека к наслаждениям, к счастью как движущим началам человека, детерминирующим все его поступки. Эта позиция получила развитие в **концепции гедонизма** (греч. *hedone* — наслаждение). В Древней Греции эта концепция нашла отражение в тру-

¹ См.: Гусейнов А. А. Введение в этику. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. С. 123–146.

дах *Демокрита*, *Аристипа*, *Эпикура*, имя которого дало название целому течению в истории этики и моральных учений — **эпикуреизму**.

Близкая гедонизму **концепция эвдемонизма** (греч. *eudaimonia* — счастье), берущая истоки еще в Древней Греции, но особое развитие получившая в этике французских материалистов XVIII в., высшим критерием нравственности считает достижение счастья. В эпоху утверждения буржуазных отношений эта концепция получила новый импульс к развитию. Идея обретения материального благополучия как главной цели общества и морали нашла выражение в теориях английских философов *Т. Гоббса*, *Дж. Локка*, нидерландского философа *Б. Спинозы*, французских материалистов XVIII в. и их последователей — теоретиков современной западной этики *Бентама*, *Дж. Ст. Милля*. Продолжая развивать идеи натуралистической школы, это направление этической мысли оформилось в **теорию утилитаризма** (лат. *utilitas* — польза, выгода). Согласно этой теории моральная ценность и единственная цель деятельности человека определяется его полезностью и состоит в достижении утилитарного блага, подчиняющем себе все иные мотивы. Принцип удовольствия как важнейшего регулятора поведения человека составляет основу учения *З. Фрейда*.

В отличие от утилитаристского подхода к объяснению сущности морали сторонники противоположного направления — **абсолютистского** — исходят из убеждения, что главный смысл морали заключается в стремлении к добродетелям и ориентации на достижение морального блага. В центре внимания ученых этого направления стоят проблемы добродетельности, долженствования, ответственности.

С античных времен этика формировалась под девизом, сформулированным *Протагором*: «человек есть мера всех вещей». Мораль понималась как «мера господства человека над самим собой, показатель того, насколько человек ответствен за себя, за то, что он делает... Мораль характеризует человека с точки зрения его способности жить в человеческом общежитии»¹, удовлетворяя потребность людей в совместной жизни как естественном и единственно возможном условии их существования.

Сократ развивал теорию «моральной философии» как учения о том, как следует жить, руководствуясь знаниями и познавая самого себя. *Этику Сократа называют этикой индивидуальной личностной ответственности*. Не для того человеку дан разум, считал философ, чтобы исследовать, что находится «в небесах и под

¹ Гусейнов А. А., Апресян Р. Г. Этика. С. 6–9.

землею», а для того, чтобы стать совершенным. Поэтому необходимо «заботиться прежде и сильнее всего не о теле и не о деньгах, но о душе, чтобы она была как можно лучше»¹. Ответственное поведение человека есть поведение, за которое человек может и обязан отвечать. Из учения Сократа выросла *этика Платона*.

Аристотель считал, что высшее благо абсолютно и универсально. Все остальное имеет смысл и ценность в отношении к этому высшему благу. В трех трудах («Никомахова этика», «Эвдемова этика» и «Большая этика») философ доказывал, что в основе моральной деятельности человека лежит объективная целесообразность. Она реализуется в разумном поведении, которое является морально совершенным тогда, когда оно направлено на совершенную цель, признаваемую в качестве высшего блага

Наиболее полно идеи абсолютизма отражены в этическом учении *И. Канта*, в представлении которого всеобщность морального закона и внутреннее достоинство личности утверждаются через долг, понимаемый им как единство чистоты нравственного мотива и твердости нравственных убеждений. Нарушение морали, которая сама по себе уже является абсолютным нравственным законом, есть нарушение фундаментального закона человеческой природы. Эта мысль нашла выражение в *трех формулировках категорического императива*, акцентирующих внимание на оценке поступка и категории морального долга.

1. Всегда поступать так, чтобы твой поступок мог стать нравственным образцом для всех.

2. Не делать другим ничего такого, что ты сам не хотел бы претерпеть со стороны других.

3. Не рассматривать и не использовать других людей как средство для достижения собственных целей.

Исходя из этой позиции, философ делит моральную философию на две части: *априорную* (метафизику нравственности, или собственно мораль), которая «должна быть впереди», и *эмпирическую* (практическую антропологию)².

Идея человечности как основы нравственного поведения лежит в основе этических концепций нашего времени, составляющих направление **гуманистической этики**, одним из выдающихся представителей которого является *Э. Фромм*. «Человек может реализовать себя и найти свое счастье только в связи с другими людьми, в солидарности с ними», считает ученый. «При этом любовь

¹ Платон. Апология Сократа // Платон. Соч. : в 3 т. М., 1968. Т. 1. С. 99.

² См.: Кант И. Основоположение к метафизике нравов: введение // Собр. соч. : в 8 т. / под общ. ред. А. В. Гулыги. М. : Чоро, 1994. Т. 4. С. 204–211.

к ближнему не трансцендентный по отношению к человеку феномен, а его врожденное качество, которое он способен излучать»¹.

Принципы человечности и взаимопомощи составляют основу концепции *Питирима Сорокина*, утверждавшего, что человечество способно выжить и выйти на новый уровень нравственности только путем альтруистического облагораживания людей, культур и социальных институтов. Эта же идея положена в основу этической концепции *П. А. Кропоткина*, который был убежден в том, что только путем взаимопомощи человечеству удастся выжить и выйти на новый уровень нравственного развития.

Осмысление глобальных проблем человечества на Западе оформилось в *доктрину «нового планетарного миропорядка»*, разработанную членами Римского клуба — крупного международного теоретического центра исследований и выработки рекомендаций по решению стоящих перед человечеством проблем. Важнейшей среди этих проблем названа гуманистическая переориентация человечества на принципах социальной справедливости, ответственности и гуманизма, основанная на изменении привычек, нравов, поведения людей, воспитании каждым человеком в себе способности к взаимопониманию, сочувствию и солидарности, к дружбе, уважению достоинства других людей независимо от их социального статуса, убеждений, места проживания и т.д. «Вопрос сводится к тому, как убедить людей в различных уголках мира, — писал бывший президент Римского клуба *А. Печчеи*, — что именно в усовершенствовании их человеческих качеств лежит ключ к решению проблем...»².

Если более ранние авторы, начиная с Аристотеля, исходили из представлений о стремлениях и добродетелях человека и искали ответ на вопросы о том, что такое добродетели как нравственные качества и как формировать свою личность, то более поздние авторы сосредоточивают внимание на этическом анализе поступков, задаваясь вопросами, что есть должное и как следует поступать. Однако все этические системы объединяет стремление найти ответы на то, как человек должен жить в поляризованном ценностно-ориентированном мире, где всегда остается выбор между добром и злом и сохраняется актуальность проблемы допустимости компромисса в противостоянии злу. Особенно обостряется интерес к моральным аспектам всех сторон жизнедеятельности общества в переломные моменты его истории.

¹ *Фромм Э.* Психоанализ и этика. М. : Республика, 1993. С. 29.

² Цит. по: *Стетнов П. П.* Перспективы развития морали в обществе (конец XX — начало XXI в.). М., 1993. С. 58.