



УДК 172.3

## ЦЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

**Ю.В. НАЗАРОВА**

Тульский государственный  
педагогический  
университет  
им. Л.Н. Толстого

e-mail:

Ved2\_Sociology@bsu.edu.ru

В статье дается общий обзор и анализ современных ценностей публичной политики, оказывающих влияние на формирование этических принципов и правил политической деятельности.

Ключевые слова: ценности общественного служения; общественный интерес; этика публичной сферы.

Политическая деятельность, в особенности деятельность парламентария, полна различных конфликтов, без которых существование парламента представляется бессмысленным и бесперспективным. Это конфликты ценностей и интересов, внутренние моральные конфликты парламентария и конфликты фракций и групп. Целью парламентской этики, как системы этического нормативного регулирования, является не столько погашение, купирование этих конфликтов, сколько определение подобающего и достойного в таких ситуациях, подсказка правильного выбора моральных приоритетов в конфликте.

Однако формирование этической культуры в парламенте в любой стране испытывает на себе влияние ряда факторов. Кроме того, первой задачей, при формировании этической культуры, является определение базовых ценностей. В данной статье мы попытаемся ответить на оба эти вопроса – на вопрос о факторах, влияющих на формирование этической культуры и на вопрос о содержании ее базовых ценностей.

Как видно из вышесказанного, современная парламентская этическая культура, зачастую предпочитает уделять большее внимание нормам, чем ценностям. Современный исследователь профессиональной этики Дж. Гоу написал по этому поводу следующее: «когда большинство правил, основанных на ценностях, игнорируется, этический режим превращается в дисциплину, в нормы уголовного и административного наказания. С другой стороны, представляется нормальным, когда во время громких коррупционных скандалов политики и парламентарии предстают перед судом, отвечая по нормам уголовного права. Однако, при этом, они должны объяснить гражданам и правительству, как они понимают ценности своей профессии. Одной из причиной преимущества этики ценностей над дисциплинарной этикой является невнимание к тому, что влечет за собой дисциплинарная этика. Поиск вины заставляет забывать о недостатках системы, породившей нарушения, не обращать на них внимания. Возможно, было бы более целесообразно делать акцент на реформах системы и организаций, чем только на одних наказаниях и атмосфере страха. Спор между ценностями и дисциплинарной этикой отсылает к изысканиям Л. Кольберга<sup>1</sup> и тех, кто разделял его теорию, доказывающим, что обращение к этическим проблемам само по себе поднимает уровень моральной мотивации» (перевод мой – Ю.Н.)<sup>2</sup>.

Совершенно ясно, что ни ценностный подход, ни дисциплинарный, не разрешит всех проблем стоящих перед парламентом. Поэтому, можно сделать вывод, что эффективными могут быть механизмы контроля, действующие вкупе с продвижением ключевых этических ценностей. Правдой является и то, что большая часть этической работы концентрируется на стороне наказаний.

<sup>1</sup> Лоренс Кольберг (англ. Lawrence Kohlberg, 1927–1987) — американский психолог, специалист в области психологии развития. Один из основателей теории когнитивизма, в том числе теории развития нравственности.

<sup>2</sup> J.I.Gow. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of Canadian Political Science Association Western University, London Ontario. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf>



Очевидно, что определение ценностей парламентской этики необходимо для этической культуры, и отсутствие этих определений вызывает проблемы в большинстве стран с «этическими режимами». Но ценности формируются вместе с формированием *публичной политики*. Этот термин непривычен для русского языка. Что подразумевается под публичной политикой? Развернутое описание было дано премьер-министром Великобритании Дж. Мейджером в Палате общин 25 октября 1994 г., для Комитета по стандартам в публичной сфере (Великобритания) (Committee on Standards in Public Life)<sup>3</sup>: «к лицам, занимающим публичные должности, отнесены: министры, государственные служащие и советники; члены Парламента и члены Европейского парламента от Соединенного Королевства; члены и старшие должностные лица всех вневедомственных публичных органов и органов национальной службы здравоохранения; неправительственные должностные лица; члены и старшие должностные лица других органов, выполняющих функции, финансируемые из бюджета; выборные представители и старшие должностные лица местной власти»<sup>4</sup>. Таким образом, появились термины *public sector ethics*, этика публичного сектора и *Ethics Culture*, т.е. система этической культуры, регулирующей поведение лиц, занимающих публичные должности. Поскольку парламентарии также относятся к публичным лицам, рассмотрим возможные предпосылки формирования этики публичного сектора (на примере США).

По мнению Льюиса С. Готропа, формирование этики публичной политики США берет свое начало с Декларации независимости. Событие, произошедшее 4 июля 1776 года (День Независимости США), было результатом долгой революции, происходившей в человеческих сердцах<sup>5</sup>. Основание Декларации независимости, по мнению Готропа, было религиозным: неконформистским, пуританским и сектантским. Новая концепция свободы и равенства сформировалась, включив в себя как религиозные заповеди, так и концепции прав индивидуальной и общечеловеческой этики, пересмотренные в духе эпохи Просвещения. Таким образом, в отличие от других наций, американская нация родилась под сенью эпохи Просвещения, что наложило существенный отпечаток на формирование политических ценностей, и на этику публичной политики этой страны: «Американцы одухотворили и развили типичные пуританские ценности, перенеся их на реальную почву естественных прав. Другими словами, они подчеркнули значение естественного права, показав, что права человека предпочтительнее всеобщего закона, что индивидуальное важнее, чем государственное, что свобода важнее повиновения»<sup>6</sup>. (перевод мой – Ю.Н.)

Основные этико-религиозные принципы, которые сформировали Декларацию Независимости, можно наблюдать на примере старинной молитвы первых массачусетских колонистов:

Мы должны укреплять, защищать, оберегать и поддерживать друг друга;  
Мы должны любить друг друга, разделять ноши друг друга;

<sup>3</sup> Комитет по стандартам публичной сферы (англ. Committee on Standards in Public Life) — независимый консультативный орган при правительстве Великобритании. Комитет был учрежден в 1994 г. премьер-министром Джоном Мейджером и является органом, действующим на постоянной основе (англ. standing committee). Комитет известен также под названием Комитет Нолана (англ. Nolan Committee) — по имени своего первого председателя. В соответствии с заявлением премьер-министра, сделанного в Палате общин 25 октября 1994 г., компетенция Комитета включала в себя следующие задачи: исследовать насущные проблемы, касающиеся стандартов поведения всех лиц, занимающих публичные должности, включая соглашения финансового и коммерческого характера, и давать рекомендации в отношении любых изменений в действующих соглашениях, которые могут потребоваться для обеспечения наивысших стандартов должного поведения в публичной сфере. Основная функция Комитета, таким образом, консультативная. Так, Комитетом были сформулированы так называемые «Семь принципов публичной жизни» (англ. The Seven Principles of Public Life). В обязанности Комитета не входит расследование конкретных дел и выполнение квазисудебных функций, поэтому в соответствии с классификацией ОЭСР его относят к группе так называемых органов-«советников». (<http://ru.wikipedia.org/wiki/Комитет>)

<sup>4</sup> Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Институт права и публичной политики, 2005.

<sup>5</sup> Foundation of Public Administration / Public Service, Ethics and Democracy / Louis C. Gawthrop, 2009.

<sup>6</sup> Там же. P.2.



Мы должны обращать внимание не только на себя, но и на своих ближних;

Мы должны радоваться вместе, любить и страдать вместе.

С тех давних пор, нормативная система этических ценностей, добродетелей и целей, по мнению Л. Готтропа, вдохновляла и формировала демократическую государственность, и, задолго до начала республики, стояла в авангарде американских принципов. Обращение к источнику этих принципов, по мнению автора статьи, актуально и в современности, и они должны оставаться ориентиром для публичной политики<sup>7</sup>.

Таким образом, американская этика публичной политики берет свое начало в эпохе Просвещения, и пронизана атмосферой ценностей этой эпохи, что является ее основным отличием от европейских государств. Готтроп предполагает, что понятие публичной политики, в идее общественного служения (*Public Service*), сформировалось в Европе не так давно, всего несколько столетий назад, хотя это заявление и нуждается в некоторых оговорках. Так, можно сослаться на Афинскую Клятву, которая объединяла афинян в общем деле служения друг другу и полису – то есть, всеобщему благу; или на те системы социальных благ и здравоохранения, которые были приняты во Флоренции в четырнадцатом веке, для предотвращения эпидемии бубонной чумы. Понятия ценностей публичной политики, общественного служения, в общем смысле, были сформированы городскими правительствами, взявшими на себя ответственность за нуждающихся, немощных, пожилых, больных, сирот, голодающих, умирающих и мертвых. Готтроп, на примере Флоренции четырнадцатого века, показывает, что эти меры по защите населения, в итоге привели к таким последствиям, как: 1) демократизация флорентийского правительства – расширение общественного участия в политическом процессе; 2) значительный рост морального осознания и осмысления сути политики; 3) глубокое осмысление значения гражданских обязательств для осуществления всеобщего блага.

Готтроп указывает на первоначальные ценности общественного служения сюзерену или правителю – готовность к повиновению, послушание, верность, доверие, мужество.

Также человеколюбивые обязательства католицизма, или, точнее, ордена францисканцев, обеспечивали социальную защиту нуждающимся, вдовам и сиротам, и эти традиции сформировались в Европе более чем за столетие до примера Флоренции.

Кроме этого, Готтроп упоминает и о роли гильдий – организаций ремесленников, которые заботились о здоровье и благополучии своих членов, что также служило общественному благу.

Таким образом, как пишет Готтроп, формировалось понятие служения общественному интересу. Поскольку общественный интерес является наиболее важным критерием в политической культуре, и напрямую связан с понятием всеобщего блага, необходимо остановиться на этом подробнее.

#### *Общественный интерес*

Идея служения обществу, или общественным интересам – по сути, демократическая идея, которая может быть сформулирована фразой «народное, народом, народу» (*of the people; by the people; for the people*) – является универсальным провозглашением идеальной системы государственного устройства. Этот идеал, вместе с системой этических добродетелей, ценностей и взглядов составляет суть демократии.

Ценности этики публичной политики невозможно выделить без определения вопроса об общественном интересе, так как общественный интерес определяет критерии допустимого или недопустимого поведения. Общественный интерес всегда ситуативен, в то время, как демократический идеал остается постоянным, и определяется как служение общественному интересу. Л. Готтроп утверждает, что демократический идеал является естественным, и был сформирован на заре цивилизации, однако, он может проявиться только при определенных условиях. Готтроп делит публичную политику на два типа – бюрократическую и демократическую. Так, характерные признаки классической бюрократической модели, имели Древний Египет и Древний Китай. Эти системы подавили идею общественного служения в ее естественной связи с демократией и идеалом государства. С другой стороны, история демократии и публичной политики в США за последние 200 лет

<sup>7</sup> Foundation of Public Administration / Public Service, Ethics and Democracy / Louis C. Gawthrop, 2009. P.3.



наводят автора статьи на мысль о том, что эта история далека от демократического идеала, и, является, скорее демократической версией бюрократической, по сути, модели публичной политики.

Что же такое демократический идеал, а возможно ли его осуществление? Чтобы объяснить это, Готроп использует понятие «parable», которое, в контексте логики статьи, имеет смысловой аналог с русским понятием «миф». Демократический идеал является, по сути, мифом истории. Мифы порождают напряжение, противоречия, парадоксы, они заставляют общества идти в новых направлениях и стремиться к достижению недостижимого. Идеал демократии давно эволюционировал со времен древних Афин, и, в своей основе, является уже мифом истории. *И, если демократию определять как миф истории, то, логично предположить, что общественное служение – это миф демократии.* Таким образом, по мнению Готропа, история развитие идеи общественного служения в США полна противоречий и неожиданностей, попытка понять которые может приблизить к многолетним тайнам демократии, через осмысление ценностей, добродетелей и концепций общественного служения.

Этические побуждения демократии можно понять через национальный характер. Двухвековое развитие общественного служения и бюрократическая модель публичной политики были даны США, чтобы отделить одно от другого. Например, федеральная административная система первые 40 лет с начала республики могла классифицироваться как бюрократическая модель управления. Но следующие 32 года, которые названы историками «джексоновским периодом»<sup>8</sup>, могут быть примером образцового общественного служения. Готроп отмечает такие ценности того политического периода, так стабильность, компетентность, преемственность, честность и преданность. Однако, эти принципы постепенно стали обесцениваться бюрократической элитой, и тем высокомерием, которое ей присуще. К концу периода Джексона, в 1861-1880 годах, эти принципы превращаются в карикатуру на самих себя; любой этический смысл государственной службы уже был утерян. Джексонское видение демократической республики превратилось в систему политического патронажа (в английском языке под словом *patronage* подразумевается как покровительство, так и права назначения на должность, и финансовая поддержка кого-либо), что поставило демократические ценности в серьезную опасность.

В конце девятнадцатого века, прогрессивное движение внесло свою лепту в виде демократических ценностей, добродетелей и взглядов, на основании которых произошел ряд политических реформ. Целью этих реформ была борьба с коррупцией и восстановление доверия к правительству; они были направлены на очищение демократии, на восстановление ценностей беспристрастности, объективности и профессионализма. Так, Готроп упоминает об Акте Пендлтона<sup>9</sup> (Pendleton Act), который сформировал так называемый Закон об организации гражданской службы (Civil Service Classification System) и восстановил смысл ценностей справедливости, правосудия и честности. Эти ценности стали основой для «Движения по науке управления» (Management Science Movement).

Скачок от прогрессивного движения к науке управления был знаковым и весьма существенным. Вопросы профессионализма требовали прогрессивной реформы. Эпоха прогрессистов подготовила кадры для государственной службы, которым были вручены этические ценности. По мнению Готропа, движение по науке управления построено на философии позитивизма, представлено элементами управления, наделенного ценностями, сосредоточенными только на идее эффективности. Принципы Движения науки управления – это *рациональный* путь к хорошему правительству, гражданскому служению, гражданской чести и честности.

Данный подход был описан Удроу Вилсоном в статье 1887 года «Обучение администрированию»<sup>10</sup>, в которой он утверждал, что администрирование – это наука, а сама отрасль администрирования – это отрасль бизнеса. Это утверждение развил Чарльз Доуз,

<sup>8</sup> Президент Эндрю Джексон – 7 президент США (1829-1837); первый президент США, избранный от демократической партии

<sup>9</sup> Джордж Хант Пендлтон (1825–1889) – американский политик и юрист, сенатор США от штата Огайо, член Демократической партии США.

<sup>10</sup> Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. Political Science Quarterly. II, p. 198.



первый глава только что созданного Комитета по бюджету, который охарактеризовал Президента США и Кабинет министров как управляющих обыкновенной бизнес-организации. Аппарат правительства стал «фирмой», которая зафиксировалась в классической бюрократической модели с безличным и лишенным ценностей принципом стремления к эффективности. Суть того времени можно понять из вступительной речи Дуэза: «Я хочу сказать, что Комитет по бюджету не имеет иной заботы, кроме сохранения денег и улучшения эффективности своей деятельности. Если Комитет по бюджету будет захвачен какими-то другими идеями, он перестанет приносить пользу. Также я скажу, что мы ничего не можем сделать с политиками. Если Конгресс, в соответствии со своим политическим авторитетом, выпустит закон о том, чтобы на ступени Белого дома положено сваливать мусор, нашим прискорбным долгом, как беспристрастного, аполитичного и беспартийного Комитета, будет совет исполнительной власти и Конгрессу о том, как разложить этот мусор наиболее быстрым и экономичным способом» (*перевод мой – ЮН*)<sup>11</sup>.

Таким образом, в конце девятнадцатого века, в США можно было наблюдать поворот к другому видению государства в общем, и общественного служения, в частности, их превращение в механическую, безличную и реакционную систему. Но без представлений об этике общество чувствовало все нарастающую тревогу. Депрессия тридцатых годов двадцатого века требовала возрождения демократической модели общественного служения, ее этичности и публичности. Принципы науки управления постепенно стали уходить на задний план. Когда президентом США стал Ф. Рузвельт, это ознаменовало начало не только нового этапа в истории государственной службы, но и начало нового важного периода в публичной политике, определяемого этическими принципами демократической модели публичной политики. Эта модель формируется в тридцатые годы, а также в сороковые, в ответ на процессы, следующие за началом Второй мировой войны. В эти годы демократические ценности публичной политики могут быть охарактеризованы как органичные, динамичные, богатые, отмеченные развитием этических ценностей демократии.

Экономический рационализм с той поры уступил место гуманистическому прагматизму, а наука об управлении превратилась в этическую систему, сфокусированную на всеобщем благе. Этот поворот дал новую парадигму, которая поставила граждан страны ближе к процессу управления, чем когда-либо до этого. На это повлияла и Великая депрессия, и последовавшая за ней вторая мировая война, события, которые заставили общество мобилизоваться, чтобы вернуть «слугам народа» позитивные государственные ценности. Этот период, по словам Готтропа, объединил американскую нацию в общем служении демократии.

После войны ситуация изменилась. США стали принимать активное участие в сфере международной политики, что было обусловлено и «холодной войной». Количество государственных служащих, как следствие, увеличилось: международная политика предполагала создание новых программ, которые требовали все новых специалистов, появилось большое количество независимых агентств, относящихся к различным министерствам. В результате, директивы путались, совершались должностные преступления, обязательства не выполнялись. Таким образом, попытка продвижения ко всеобщему благу – участие в международной политике с целью продвижения демократических ценностей – на деле обернулась обращением к бюрократической модели публичной политики. В этой связи появилось выражение «человек администрирующий», впервые использованное нобелевским лауреатом Гербертом Саймоном<sup>12</sup>, как характеристика нового типа государ-

<sup>11</sup> Foundation of Public Administration / Public Service, Ethics and Democracy / Louis C. Gawthrop, 2009.

<sup>12</sup> Герберт Александер Саймон (1916, Милуоки – 2001) — американский ученый в области социальных наук, который оказал заметное влияние на развитие теории организации, менеджмента и управленческих решений. Г. Саймон состоял членом Национальной академии наук США, долгое время работал профессором компьютерных наук и психологии в университете Карнеги — Меллона в Питсбурге. Его работы в области вычислительной техники и искусственного интеллекта оказали существенное влияние на развитие кибернетики. Основные усилия Г. Саймона были направлены на фундаментальные исследования организационного поведения и процессов принятия решений. По праву считается одним из создателей современной теории управленческих решений



ственного служащего. Саймон также использовал термин «satisfies» – удовлетворенность – говоря об основной ценности общественного служения. Если «человек экономический», по мнению Саймона, всегда искал рационального пути для того, чтоб выбрать наиболее логичную и очевидную альтернативу *избегания*, – то есть, альтернативу максимальной пользы при минимальной стоимости, то человек административный искал *удовлетворенности*, то есть искал альтернативу, решение, которое было бы хорошо, чтобы встретить особые сложности в данный момент. Эта теория получила название «теория ограниченной рациональности». По мнению Готтропа, эта теория Саймона не представляла собой ничего, кроме «гуманной системы» принятия решений.

Система Саймона представляла собой бюрократическую модель публичной политики, основанную на следующих главных составляющих: 1) полная стабильность политики; 2) преумножение разногласий и максимизация удовлетворенности; 3) исключение основной части общественности из процесса принятия решений.

Во время войны с Вьетнамом, Министерство обороны США предложило новую модель государственной службы, которая представляла собой всесторонний рациональный аналитический подход к процессу принятия решений. Основной целью этой программы была максимизация эффективности, через рационально-аналитические оценки. Благодаря этой программе, такие ценности, как всеобщее благо, общественный интерес, этические ценности демократии, стали обсуждаться намного реже. Программа охватила все департаменты и министерства федерального правительства. Президент Картер заменил ее схожей программой, которая представляла собой систему, еще в большей степени основанную на рационализме, и соединил эту программу поведения государственных служащих с программой бюджетного характера – она была расширена за счет анализа, теории общественного выбора и измерений результатов эффективности труда. Таким образом, Готтроп отмечает, что в последние сорок лет в США демократические принципы общественного служения были ограничены развитием экономической рефлексии по отношению к ответственности государственных служащих. Иными словами, *этические ценности заменились экономическими оценками*. Все это породило отношения, похожие на бизнес – в результате граждане стали покупателями или потребителями государственных услуг. Это вылилось в новую модель публичной политики: New Public Management (новое общественное управление), которая стала обновленной версией классической модели механистического, закрытого и безличного измерения общественного служения.

В этом процессе и были потеряны меры измерения политических добродетелей, ценностей и взглядов в области государственной службы, публичной политики и общественного служения в целом. Однако NPM стала шагом к дискурсу о *прикладной этике* под знаменем обновленной программы – New Public Service (новое общественное служение), которая стремится к созданию демократической модели публичной политики, где главным считается обращение к нуждам общества.

Про современную прикладную этику, касающуюся публичной политики, государственной службы и администрирования, более подробно пишет канадский исследователь Джон Гоу<sup>13</sup>. Он подчеркивает, что *этика – сравнительно недавний подход к публичной политике*. Исследователи в ранних 80-х думали, что 70-е начали эпоху такой этики, уделяя наибольшее внимание конфликту интересов и ответственности. Такой подход, следуя логике Л. Готтропа, может характеризовать бюрократическую модель публичной политики.

---

(теория ограниченной рациональности). Основные результаты, полученные им в этой области, изложены в таких книгах, как «Организации» (совместно с Джеймсом Марчем), выпущенной в 1958 году, а также «Административное поведение» и «Новая наука управленческих решений» (1960). Значительный теоретический вклад Г. Саймона в науку управления получил достойное признание в 1978 году, когда ему была присуждена Нобелевская премия по экономике «за новаторские исследования процесса принятия решений в экономических организациях, в фирмах». ([http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%E0%E9%EC%EED\\_%C3%E5%F0%E1%E5%F0%F2](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%E0%E9%EC%EED_%C3%E5%F0%E1%E5%F0%F2))

<sup>13</sup> J.I.Gow. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of Canadian Political Science Association Western University, London Ontario. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf>



В начале двухтысячных годов развернулись дебаты о статусе публичного политика. Это было связано с общими правилами и направлениями правильного поведения: должно ли являться следование определенным правилам поведения результатом личного выбора или должно быть заданным нормативно? Две группы рассматривали эту проблему, каждая в своем духе, согласно своей этической школе: по одну сторону были американские пост-рационалисты, такие, как Хармон (1995)<sup>14</sup> и Мак Свайт<sup>15</sup> (1997) и канадцы, такие, как Джиллс Паквет<sup>16</sup>; с другой стороны – новая группа специалистов из Квебека (например, Бойсверт, 2004<sup>17</sup>), которые выступали против нормативного подхода к философии и культуре.

В вопросе о нормативной и индивидуальной этике Дж. Гоу соглашается с Джоном Рором (1994)<sup>18</sup>, что область этики может включать в себя две категории: «этику предписаний и этику предпочтений»<sup>19</sup>. Это также и позиция Главного квебекского Аудитора (Quebec Auditor General) в его годовом докладе за 2000-2001 год, когда он перечислил общий свод ценностей и минимальных этических правил. По мнению Гоу, необходимо отбросить идею о полном различии между нормативной этикой (rule-based deontology) и индивидуальной этикой (personal ethics). Действительно, регулируемое поведение подразумевает большие обязательства, однако, и в регулируемом поведении существует неопределенность. Мы не можем быть уверены, что политик, парламентарий или министр действительно понимают полноту собственного долга – это уже вопрос их индивидуальной этики. Этика публичной политики касается и взаимоотношений между самими государственными служащими, но также и взаимоотношений их с окружающим миром – масс-медиа, институтами и гражданами.

Первые этические кодексы Канады рассматривали вопросы, касающиеся конфликта интересов и предотвращения коррупции, которые занимали большую часть правил, но не было предписаний и кодексов, которые обозначали бы базовые этические ценности публичной политики. В этом контексте, Фредериксон (1994)<sup>20</sup> обратил внимание на пропасть между академическим изучением этики публичной политики и ее практикой. *Академические исследования, заметил он, имеют тенденцию искать справедливость через моральные причины, в то время как публичные политики сами по себе более озабочены практическими вопросами.* Коррупция остается самой изучаемой темой в сфере этики публичной политики, особенно в развивающихся странах. Худ (1991)<sup>21</sup> заметил, что публичный политик должен оставаться честным, даже при современном убеждении, ориентированном на персональный успех и продвижение.

Терри Купер (2004)<sup>22</sup> ставит 4 вопроса по этике управления: 1. что такое нормативная основа этики публичного управления? 2. как американские нормы административной этики подходят к общемировому контексту? 3. как организации намерены поддерживать этическое поведение? 4. понравится ли людям справедливость и равенство?

<sup>14</sup> Harmon, Michael 1995. Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government. (Thousand Oaks CA, Sage)

<sup>15</sup> McSwite, O.C 1997. Legitimacy in Public Administration, Thousand Oaks CA, Sage

<sup>16</sup> Paquet, Gilles 1999. Governance Through Social Learning (Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa).

<sup>17</sup> Boisvert, Yves (2004). "L'imaginaire éthique des répondants du réseau gouvernemental québécois en matière d'éthique", Canadian Public Administration 47:4, 475-496.

<sup>18</sup> Rohr, John A. 1989. Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values. 2d ed. New York, Marcel Dekker.

<sup>19</sup> Mandatory ethics pertain to the professional requirements that are put in place legally to keep professionals out of legal trouble. (этика предписаний) (этика ограничений) Aspirational ethics is the understanding of the purpose of the ethical statutes and living by these ethical standards as a way of life. (этика предпочтений) Corey, G., Schneider-Corey, M., & Callanan, P. (2007). Issues and Ethics in the Helping Professions. (8th ed.). Belmont, CA: Thomson

<sup>20</sup> Frederickson, H. George 1994. "Research and knowledge in administrative ethics", in T.L. Cooper (ed.) (1994), p. 31-47.

<sup>21</sup> Hood, Christopher 1991. « A public management for all seasons?, Public Administration 69 :1, .3-19.

<sup>22</sup> Cooper, Terry L. 2004. « Big questions in administrative ethics : A need for focused, collaborative effort. », Public Administration Review 64 :4 , p. 395-407.



Изучение этики публичной политики – это широкий ряд тем. Такие вопросы, как конфликт интересов, правила пост-занятости, порождают и ряд других, таких, как определение ценностей публичной службы, содержание ее профессиональной культуры. Так, в квебекском институте прикладной этики считается, что «видение мира основано на чистых, реальных и разделяемых всеми ценностях». В связи с этим Дж. Гоу задается вопросом: какие ценности в административной деятельности являются действительно важными на сегодняшний день? Какие из них фундаментальны и определяют прочие ценности?

Дж. Гоу замечает, что основная проблема публичной политики заключается в ее подчиненной природе. Все относящиеся к делу академические дисциплины утверждают, что полный контроль над работой публичных политиков невозможен. Поэтому для более четкого контроля такой деятельности необходимо определение ее базовых ценностей.

Л. Готроп также ставит ценности в основание характеристики бюрократической и демократической моделей общественного служения. Рассмотрим эти ценности.

Классическая бюрократическая модель, по мнению Готропа, была приведена в движение *ценностью ответственности (responsibility)*, в то время, как демократическая модель делала акцент на *ценности отзывчивости (responsiveness)*. То же различие можно наблюдать и в дихотомии понятий *efficiency (производительность, продуктивность)* – являющаяся чертой бюрократической модели публичной политики и *effectiveness (квалификация, умение, знание своего дела)* – является признаком демократической модели.

Нельзя сказать, что каждая из моделей уникальна и наделена постоянными ценностями – они обе могут включать в себя черты друг друга.

Как уже было сказано, бюрократическая модель публичной политики уходит своими корнями в древность. Ее характеризуют такие признаки, как полная стабильность политики; преумножение разногласий и максимизация удовлетворенности; исключение основной части общественности из процесса принятия решений. Л. Готроп замечает, что основной ценностью, сформировавшей бюрократическую модель, является ценность ответственности, в то время, как демократическую модель сформировала ценность отзывчивости. Иными словами, в первом случае, ценностью является ответственность за эффективное управление, во втором – отзывчивость на нужды людей. Как заметил канадский исследователь Джон Гоу, публичная политика, в ее демократическом варианте, *служит, а не управляет*. В бюрократической модели речь идет не о службе народу, а о службе системе управления. Бюрократическую модель, по мнению Готропа, характеризует также подавление идеи общественного служения в ее связи с демократией.

Необходимо отметить, что бюрократическая модель отличается частичным или полным отсутствием этической рефлексии. Это выражается в том, что система управления превращается в безличный механизм, с закрытым от общественности измерением общественного служения. Этическая рефлексия в этом случае ограничивается рационализмом; этические ценности заменяются экономическими оценками, измерениями эффективности работы, соображениями политической полезности, политическим патронажем. Бюрократическая модель управления предполагает наличие бюрократической элиты, обособленной от остального общества, принимающей самостоятельные решения.

Для бюрократической модели характерны и особые ценности. На ранних стадиях развития общества эти ценности и добродетели формировались, главным образом, в отношении единоличного правителя. Такие ценности, как послушание, верность, доверие, мужество, готовность к повиновению, можно поставить на нижний, первоначальный уровень ценностей общественного служения. Такие ценности характерны для классической бюрократической модели государственной службы. По утверждению Готропа, модель государственной службы в США имеет черты бюрократической модели, являясь демократической разновидностью бюрократической модели.

Для демократической разновидности бюрократической модели государственной службы характерны ценности эффективности, удовлетворенности и ответственности. Эти ценности лежат в сфере профессиональной этики, и определяются в разное время различными факторами, которые ставят ту или иную ценность на первое место. Так, ценность эффективности (производительности) определяется фактором экономического ра-

ционализма. Этот фактор обусловлен позитивистским подходом к профессии вообще, и к профессии государственного служащего, в частности – профессия определяется как наука. Кроме того, эта ценность была сформирована в момент бурного развития капитализма в США. В конкретном случае в определенный период развития государственной службы США, речь шла о науке администрирования. Ценность удовлетворенности определяется фактором рационализма, что являет из себя более гуманистический подход к профессиональной деятельности. В данном случае рационализм должен помочь в поиске верного решения, которое приводит к удовлетворенности работой. Такой подход может быть сформирован при условиях политической стабильности, и сложившейся бюрократической модели публичной политики, исключаяющей большую часть ответственности из процесса принятия решений, так как принцип удовлетворенности создает собственный алгоритм принятия решений.

Демократическая модель публичной политики, в отличие от бюрократической модели имеет своей целью служение во имя всеобщего блага; иными словами, в основании публичной политики в демократическом варианте лежит этический идеал. В демократической модели на первое место ставится ценность отзывчивости, а не ответственности. Л. Готроп подчеркивает также, что всеобщее благо достижимо через систему этических добродетелей, ценностей и взглядов, что составляет суть демократии. Таким образом, по мнению автора, именно демократическая модель общественного служения является этической по своей сути.

Содержание ценности отзывчивости, лежащей в основании общественного служения, было обусловлено историей США. Готроп указывает, что в основании Декларации Независимости лежат пуританские этико-религиозные принципы, сформировавшие, впоследствии идеал демократического общественного служения. Это принципы любви к ближнему; сострадания; отзывчивости; взаимной поддержки. Данные принципы были необходимы для выживания первых переселенцев, для выживания общины. Важно отметить, что, в основании английского Билля о правах, например, лежали несколько иные принципы, уходящие своими корнями в философию утилитаризма и теорию общественного договора. Речь шла не о добровольном, взаимном и равном договоре между членами общины, а о добровольном взаимном договоре между личностью и государством. Это позволяет предположить, что идея общественного служения в английской модели демократии должна быть основана на иных принципах и иных ценностях, являющихся более рационалистическими; таким образом, в основании английской модели общественного служения может изначально лежать не ценность отзывчивости, а ценность ответственности.

Демократическая модель общественного служения характеризуется такими ценностями, как стабильность, компетентность, преемственность, честность и преданность, квалификация, умение, знание своего дела. Это также ценности профессиональной этики, но они имеют иную мотивацию. Если целью бюрократической модели является эффективность управления, то целью демократической модели – ценность служения. Однако, для объективного взгляда на различные ценности, необходимо рассмотреть понятие ценности более подробно.

#### *Ценности публичной политики (общий обзор).*

Л. Готроп наглядно демонстрирует, что за историю США демократические ценности уступали место бюрократическим ценностям, и наоборот. Иногда та или иная модель управления обладала набором и тех, и других ценностей. Таким образом, можно предположить, что ценности государственной службы и общественного служения могут вступать в конфликт друг с другом.

Дж. Гоу пытается дать обзор общих ценностей в сфере современного общественного служения, и рассмотреть возможные конфликты различных ценностей. По словам автора, современная прикладная этика ставит вопросы о хорошем поведении: «этика делает правильные вещи, в основании которых лежат правильные ценности и не действует на основании неправильных ценностей. Они могут включать в себя представления о красоте и правде, но практическая жизнь публичной политики обычно подразумевает именно хорошее пове-



дение»<sup>23</sup> (*перевод мой – Ю.Н.*); а точнее, по мысли Гоу, ценности современного общественного служения это – *поиск подходящего поведения в конкретных ситуациях.*

В своей статье Гоу сначала рассматривает различные исследовательские взгляды на ценности общественного служения. Так, ценности, согласно Кристоферу Ходжкинсону (1978)<sup>24</sup> – это «понятия о желаемом вместе с силой побуждения». С этой точки зрения, ценности – это факты субъективной природы, которые не могут быть ни правдивыми, ни ложными. Та же самая позиция – у Герберта Саймона (1957)<sup>25</sup>. Однако Саймон добавил, что главными ценностями в государственной службе являются промежуточные ценности, которые должны быть проанализированы, чтобы увидеть как они ведут к удовлетворению глубоких, или конечных ценностей. Такой подход подходит и для парламентской этики, поскольку нормы строятся именно на ценностях. По этой причине, Дьюведи и Гоу (1999)<sup>26</sup> определяют ценность как «принцип качества, из которого может быть выведена норма или стандарт, способствующие расстановке предпочтительных целей, результатов и людей». Такие ценности могут быть общими или персональными.

Среди споров о ценностях важна оппозиция между деонтологической и телеологической точками зрения. Первая точка зрения определяет ценности как факторы, независимые от внешних обстоятельств. Проблема такой точки зрения заключается в том, что люди могут отделять и ставить выше прочих те фундаментальные ценности, которые находят свое оправдание в интуитивном опыте или религии. Вторая, телеологическая точка зрения, рассматривает, каковы возможности того, что решение или направление действия принесет желаемый эффект. Это кажется намного более подходящим для анализа политических вопросов. *В политической деятельности любая ценность должна соотноситься с тем возможным результатом, который она принесет за собой.*

Очевидно, что местом, где можно ознакомиться с официальной версией ценностей публичной политики или, конкретнее, парламентской этики – являются документы, в которых употребляются слова «этика публичных политиков; этика парламентариев».

Однако, анализ большинства подобных нормативных документов, показывает, что они могут быть сведены к четырем основным ценностям – справедливости, честности, уважению и доверию. Для того, чтобы понять как подобные ценности реализуются на практике, можно обратиться к культуре публичной политики. Некоторую информацию можно почерпнуть из наблюдений, некоторую – из деклараций союзов и ассоциаций, но большинство – из интервью или мнений

Так, некоторые исследователи критикуют ценности, которые традиционно декларируются на курсах по профессиональной этике. Они называют их «спонтанными», утверждая, что ценности достойны большего внимания. Например, ценности в некоторых документах представлены, в большей степени, как ценности управленческие, оторванные от реальной практики. Многие ценности также представляют собой не ценности, а компетенции (такие как профессионализм или совершенство, мастерство).

Джон Гоу приводит следующую схему ценностей общественного служения:

Политические ценности: политический интерес, лояльность, уважение к закону, подотчетность

Профессиональные ценности: мастерство, квалификация, умение (effectiveness); результативность, производительность (efficiency); беспристрастность;

Этические ценности: поддержка общественного доверия; служба общественному интересу; избежание конфликта интересов;

Индивидуальные ценности: уважение человеческого достоинства; справедливость и гражданственность; открытость и уважение различий.

<sup>23</sup> J.I.Gow. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of Canadian Political Science Association Western University, London Ontario. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Gow.pdf>

<sup>24</sup> Hodgkinson, Christopher 1978. Towards a Philosophy of Administration. Oxford, Blackwell.

<sup>25</sup> Simon, Herbert 1957. Administrative Behaviour. 2d ed. Glencoe, Free Press.

<sup>26</sup> Dwivedi O.P. et Gow J.I. 1999. From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada., Peterborough, Broadview Press.



Категории ценностей, представленные в законах федерального уровня, имеют разные уровни анализа: макро-уровень, политические, экономические и социальные ценности; мезо-уровень, включающий ценности на уровне профессий, организаций, этнических групп и регионов; микро-уровень, включающий индивидуальные и основные группы.

Вся это путаница и обилие ценностей заставляет отсортировать основные ценности, на которых базируются все остальные.

Некоторые исследователи предлагают исключить экономические ценности из списка ценностей этики публичной политики. Другие, наоборот, полагают, что экономические ценности повышают уровень государственных управленцев и политиков. По мнению Дж. Гоу, пренебрегать экономическими ценностями нельзя.

Проведя обзор литературы, с целью найти фундаментальные ценности, которые позволили бы обосновать ценности публичной политики, Дж. Гоу указал следующие ценности:

Правосудие (Стюарт и Спринтолл<sup>27</sup>); Социальная справедливость и правосудие (Г. Фредриксон<sup>28</sup>); Нормы закона (Оукоин)<sup>29</sup>; Индивидуальные права (Ван Уорт)<sup>30</sup>; Режим конституционных ценностей (Рор)<sup>31</sup>; Лояльность (Тэйт<sup>32</sup>, Кернахэм<sup>33</sup>); Служение (Оукойн<sup>34</sup>, Денхайер<sup>35</sup>); Гражданская позиция (С. Стиверс<sup>36</sup>)

Другие ценности также подчеркивают идею поиска рациональных и универсальных критериев. Феминистская критика (С. Гиллиган<sup>37</sup>, 1982, Скрэнтон<sup>38</sup>, 2001) утверждает, что ценности формирует мужская точка зрения, которая могла бы быть и более гибкой и приводить к солидарности нужд государства и населения. Пост-модернисты, со своей стороны, утверждают, что целью обучения публичных политиков должны быть не дисциплина или обвинения, а воспитание в них подотчетности обществу и обеспечение обратной связи с общественностью. (М. Хармон, 1995<sup>39</sup>, К. Денхардт, 1988<sup>40</sup>).

Даже из этого короткого списка, мы видим, потенциальную оппозицию ценностей. *Справедливость может не подразумевать под собой автоматическое применение закона, и необязательно сочетается с лояльностью к правительству. Или, лояльность к правительству может вступить в конфликт с лояльностью к государству.* Этот вывод доказывает слова Л. Готропа о том, что в современная модель общественного служения включает в себя элементы и демократической, и бюрократической моделей. Таким образом, для каждого государства, система ценностей должна формироваться индивидуально и ситуативно. По словам Дж. Гоу, «Я не согласен с тем, что в этом вопросе присут-

<sup>27</sup> Stewart, Debra and Sprinthall, Norman A. 1991. « Strengthening Ethical Judgement in publi Administration », in J.S Bowman (ed.) (1991), p. 243-260.

<sup>28</sup> Frederickson, H. George (ed)1993. Ethics and Public Administration. M.E. Sharpe

<sup>29</sup> Aucoin, Peter 1997. « A profession of public administration? A commentary on A Strong Foundation », Canadian Public Administration 40:1, p. 25-39.

<sup>30</sup> Van Wart, Montgomery 1998. Changing Public Sector Values. New York, Garland Publishing.

<sup>31</sup> Rohr, John A. 1994. « Constitutional and administrative ethics. A comparative study of Canada, France, the United Kingdom and the United States », in T.L. Cooper ed. (1994), p. 505-525.

<sup>32</sup> Tait, John 1997. A Strong Foundation: Report of the Task force on Public Service Values and Ethics. Ottawa, Privy Council Office.

<sup>33</sup> Kernaghan, Kenneth 2003. « Integrating values into public service: the values statement as centerpiece », Public Administration Review 63:6, 711-719.

<sup>34</sup> Aucoin, Peter 2002, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada : Catching the Next Wave? », C. Dunn (ed.) 2002. The Handbook of Canadian Public Administration (Don Mills Ontario, Oxford University Press), 36-52.

<sup>35</sup> Denhardt, Kathryn G. 1988. The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations, New York, Greenwood Press.

<sup>36</sup> Stivers, Camilla 1994. « Citizenship and ethics in public administration », in T.L. Cooper 1994, p. 435-455.

<sup>37</sup> Gilligan, Carole 1982. In a Different Voice. Cambridge MA, Harvard University Press.

<sup>38</sup> Scranton, Anneka Marina 2001. « Gender differences and administrative ethics », in T. L. Cooper (ed.), 553-581.

<sup>39</sup> Harmon, Michael 1995. Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government. (Thousand Oaks CA, Sage).

<sup>40</sup> Denhardt, Kathryn G. 1988. The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations, New York, Greenwood Press.



ствуется только несколько ценностей. В настоящее время мы можем наблюдать большое количество ценностей, которые еще только подразумевают дальнейшее развитие основных принципов этики, а также, разнообразные категории ценностей, которые являются источником этических обязательств»<sup>41</sup>. (*перевод мой – Ю.Н.*).

Таким образом, анализ англоязычной литературы о ценностях публичной политики, позволяет сделать следующие выводы:

Несмотря на то, что этическая культура публичной политики активно развивалась и развивается в Европе, США и Канаде, вопрос об определении ценностей публичной политики остается актуальным. Этот вопрос очень важен, так как именно ценности определяют содержание норм, регулирующих деятельность публичных политиков, а также, содержание этического режима и этическую культуру публичной политики в целом.

По вопросу об определении ценностей существуют два конфликтных аспекта: во-первых, аспект соотношения индивидуальной и нормативной этики в этической культуре; во-вторых, вопрос о практической значимости нравственных ценностей для публичных политиков.

Современная тенденция развития этической культуры публичной политики заключается в том, что предпочтение дается нормативному и рационалистическому подходам. Это, по мнению некоторых исследователей, делает политическую культуру дисциплинарной и авторитарной, а также бюрократической и замкнутой. С другой стороны, упор только на нравственные ценности, в ущерб нормам, и без финального определения общественного интереса, также не приведет к эффективному результату.

Таким образом, можно сказать, что ценности публичной политики формируются, благодаря следующим факторам: а) ценностям общественного служения, сложившимся исторически, и характерным для культуры публичной политики определенного государства; б) современным представлениям о содержании всеобщего блага; в) пониманию общественного интереса; г) целям, задачам и предназначению парламента.

#### Список литературы

1. J.I.Gow. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics/ Paper prepared for the annual conference of Canadian Political Science Association Western University, London Ontario. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/gow.pdf>
2. Louis C. Gawthrop, 2009. Public Service, Ethics and Democracy/ Foundation of Public Administration. <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202009/FPA-Ethics-Article.pdf>

### VIRTUES OF THE MODERN PUBLIC SECTOR ETHICS

**Y.V. NAZAROVA**

**Tula State Pedagogical  
University**

**e-mail:  
Ved2\_Sociology@bsu.edu.ru**

The article is about virtues of the modern public sector ethics that form ethical principles and rules of the political activity.

Key words: virtues of the public service, public interest, public sector ethics .

<sup>41</sup> J.I.Gow. 2005. A Practical Basis for Public Service Ethics. Paper prepared for the annual conference of Canadian Political Science Association Western University, London Ontario.