

*УДК 172.2*

## **ТЕКСТЫ М. ВЕБЕРА В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ЭТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

*Фахрутдинова А. З.*

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, профессор кафедры государственного и муниципального управления*

*E-mail: faamina@yandex.ru*

Выявляются репрезентации характеристик бюрократии М. Вебера в современных кодексах этики и служебного поведения. В контексте обнаруженных связей обсуждается ряд вопросов. Первый вопрос связан с проблематизацией отражения принципов рациональной бюрократии в нормах этики, являющегося по сути «запрещенным» переходом от «сушего» к «должному». Вопрос разворачивается в проблему правомерности включения в нормативное знание исследований социологического, политологического, психологического и т. п. характера. Показано, что эти исследования уместны в ряде ситуаций: они позволяют выявить смысл нормы, показать факторы её формирования и причины неисполнения. Второй вопрос касается причин длительной стабильности и универсальности представленных нормативов. Сделан вывод, что подобная стабильность не вполне адекватна требованиям «места и времени», т. е. особенностям национальной и конкретно-исторической ситуации.

**Ключевые слова:** рациональная бюрократия, принципы поведения госслужащих, кодексы и нормы этики, гильотина Юма, принципы причинности и вменения, стабильность этических норм.

Этика государственных и муниципальных служащих репрезентирована в этосе госслужащих и кодексах этики. Рассмотрим нормативный потенциал текстов М. Вебера в контексте вопроса об их влиянии на формирование и усвоение этических норм. Наибольшее значение для данного анализа имеют теория рациональной бюрократии, изложенная в работах «Хозяйство и общество», «Теория социальной и экономической организации», в статье «Парламент и правительство в преобразованной Германии», а также статья «Политика как призвание и профессия».

Проблемы, актуальные для данной статьи, таковы: «Насколько необходимы тексты Вебера для формирования этики государственных и муниципальных служащих?», «И необходимы ли вообще?», «Какие функции выполняют эти работы, какие задачи решают?».

Обратимся к текстам, моделирующим принципы рациональной бюрократии. В «Теории социальной и экономической организации» даются такие формулировки этих принципов:

Государственные служба сохраняет преемственность при смене политического руководства благодаря аполитичности государственных служащих.

Деятельность бюрократической организации регулируется последовательной сменой абстрактных правил, системой стандартов. Их разработка вызвана необходимостью обеспечить единообразие в выполнении заданий.

Идеальный руководитель должен управлять своими подчиненными в духе формальной безличности, «без гнева и пристрастия». Нормальное функционирование организации исключает присутствие личных соображений и эмоций.

Служба понимается как «карьера», как система продвижения в соответствии со старшинством или успешной деятельностью. Такая кадровая политика развивает «корпоративный дух» у служащих, воспитывает у них лояльность по отношению к организации.

Бюрократическая организация позволяет достичь наивысшей степени эффективности за счет точности, дисциплины, надежности и применения расчетов и вычислений [1, С. 259].

Характерно, что данные положения, сформулированные в начале прошлого века, находят почти дословное отражение в кодексах этики госслужащих, как России, так и других стран. Например, пункт «11 з» «Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (далее – Кодекс) требует «соблюдать беспристрастность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений». В соответствии с пунктом «13» «государственные (муниципальные) служащие в своей деятельности не должны допускать нарушение законов и иных нормативных правовых актов, исходя из политической, экономической целесообразности либо по иным мотивам» [2]. В данном случае мы имеем дело с современной интерпретацией принципа аполитичности. Реализацией принципа «формальной безличности» является пункт «11 г», требующий «не оказывать предпочтения, каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций» [2].

Можно показать и современные проекции принципов этики, представленных в работе М. Вебера «Политика как призвание и профессия» [3]. Прежде всего, они касаются различия «чиновников-специалистов» и «политических чиновников». В этом тексте показано различие их статусов, целей и ответственности; повторяется и развивается мысль о необходимой аполитичности чиновников-специалистов, их независимости от политической власти. Характерно, что Вебер описывает и вскрывает скрытые коллизии и проблемы, порожденные реализацией принципа аполитичности исполнительной власти. Он акцентирует преимущество чиновника-профессионала (особенно чиновника высшего ранга) по сравнению с политиком, связанное с неформальным информационным и коммуникационным обеспечением. Это преимущество возникает благодаря тому, что чиновник-профессионал занимает свою должность гораздо более длительное время, чем сменяемый политик, который

тратит большое время на адаптацию и организацию своего информационного и коммуникационного пространства.

«Само собой разумеется, – пишет Вебер – профессионально обученный ответственный референт и советник-докладчик был, например в министерстве образования Пруссии при Альтхоффе, гораздо более информирован, чем его шеф, относительно подлинных технических проблем дела, которым он занимался. Аналогично обстояли дела в Англии. Таким образом, чиновник-специалист и в отношении всех обыденных потребностей оказывался самым могущественным» [3].

Интересно, что описанная коллизия, актуальна и для современного государственного управления. Её, применительно к Великобритании, описывает, например, В. В. Овчинников в книге «Корни дуба». «Постоянный секретарь не только лучше оплачивается, чем его сменяющиеся шефы. Он больше знает и больше может. Он неизмеримо превосходит своего начальника компетентностью в отношении проблем и людей, ошибок прошлого и возможностей на будущее. Может ли министр, пришедший в департамент на два-три года, войти в курс дела так же глубоко, как постоянный секретарь?... На Уайтхолле шутят, что дело министра – держать ружье, а куда целиться и когда спускать курок – дело постоянного секретаря» [4].

Обнаруженные связи, с одной стороны, между характеристиками (хотя и идеальными) бюрократической системы и нормами, предписывающего характера, а, с другой стороны, между принципами, сформулированными примерно сто лет назад, и современным состоянием дел, порождают как минимум два следующих вопроса. Первый вопрос касается корректности перехода от описания к предписанию, второй – связан с выяснением причин консерватизма этического сознания.

Обратимся к первому вопросу. Описание принципов рациональной бюрократии осуществлено в предмете социологии и носит, как и любое научное исследование, дескриптивный характер, в то время как нормы этики имеют статус долженствования, являются нормативными суждениями. Как известно, проблема корректности перехода от описания к предписанию была впервые поставлена в работах Д. Юма. Она отражена в т. н. «гильотине Юма» - методологическом принципе, констатирующем логическую несовместимость суждений существования (со связкой «есть») и суждений долга (со связкой «должен»). «Я заметил, что в каждой этической теории, с которой мне до сих пор приходилось встречаться, автор в течение некоторого времени рассуждает обычным способом, устанавливает существование Бога или излагает свои наблюдения относительно дел человеческих; и вдруг я, к своему удивлению, нахожу, что вместо обычной связки, употребляемой в предложениях, а именно есть или не есть, не встречаю ни одного предложения, в котором не было бы в качестве связки должно или не должно. Подмена эта происходит незаметно, но тем не менее она в высшей степени важна» [5, С. 229–230].

Тезис о невыводимости «должного» из «сущего» получил свое развитие в дуализме бытия и долженствования Марбургской школы неокантианства, в аналитической философии (в метаэтике), а также в философско-правовой мысли.

Так, известный юрист и философ, основатель нормативизма в теории права, Г. Кельзен различает принципы причинности и вменения, относя первый к научному мировоззрению, а второй – к нормативным суждениям. Он утверждает, что принцип причинности не применим к нормативным знаниям, и не может объяснить действие норм. «Разница между причинностью и вменением, – пишет он – состоит во взаимоотношении между условием, которое в природе представлено как причина, и следствием, которое здесь представлено как результат, независимый от человеческого или сверхчеловеческого действия. В то время как отношение между условием и следствием, которое утверждается моральным, религиозным или юридическим законом, устанавливается действиями человеческих или сверхчеловеческих существ» [6, С. 55].

В теории чистого права Кельзен, повторяя логику Юма и неокантианцев, различает теории о сущем, выявляющие связи природного и социального мира, и теории о должном, изучающие нормативную регуляцию общественных связей. Если к первым относятся (в области социальных наук) социология, политология, психология, то ко вторым – право и этика. Тезис Кельзена заключается в запрете смешения этих двух теорий. В чистое право не должны «вторгаться» каузальные объяснения происхождения правовых и моральных норм, осуществляемые социологией и др. науками, их моральное обоснование и идеологические аргументы. Также положения теорий дескриптивного направления не могут быть посылками для выводов положений нормативных теорий. «...Основание юридической действительности нормы не может быть фактом, даже актом воли, создающим норму, а может быть только нормой, другой высшей нормой... Если мы спросим об основаниях действительности десяти заповедей, то есть о том, почему мы должны соблюдать десять заповедей, то обычный ответ будет – потому, что Бог сформулировал десять заповедей. Но такой ответ, соответствующий факту, не является верным. Правильный ответ, соответствующий норме, будет “потому что мы должны соблюдать требования Бога”» [6, С. 67–68].

Возвращаясь к вопросу о формировании этики госслужащих, обнаруживаем нарушение описанных различий и запретов. Ведь, как было показано выше, описание социологического толка (принципы рациональной бюрократии) непосредственно отражается в нормах этики. Какие же выводы можно сделать из нарушения запрета? Оно опровергает выводы «гильотины Юма», или выявленные связи случайны? Во втором случае изучение текстов Вебера не имеет никакого отношения к усвоению этических норм.

Однако являются ли тексты Вебера, репрезентирующие принципы рациональной бюрократии, описанием в чистом виде? По-видимому, нет. Во-первых, они носят характер идеальной модели, что уже несёт отпечаток нормативности. Во-вторых, они содержат нормативные вводные, поскольку, представляя социальный институт, содержат определенные требования для государственного служащего. Все это свидетельствует о том, что в текстах, носящих, на первый взгляд, описательный характер, неявно присутствуют суждения нормативной модальности.

Одно из возможных подтверждений данных выводов находим мы в институциональной концепции Дж. Сёрля. Сёрль разграничивает моральные факты и т. н. «грубые факты», т. е. факты, которые не зависят от человеческих институтов. Моральные или, по терминологии Сёрля, институциональные факты предполагают существование определенных институтов как конституирующих правил. При этом Сёрль утверждает, что не существует институтов и институциональных фактов без соответствующего деонтологического содержания [7, Р. 91]. Наличие заданных институтами правил определяет набор обязательств. Сёрль приводит пример из области игры в шахматы и футбол. Если вам поставлен шах, вы должны вывести из-под него короля, если футболист получил две желтые карточки, то он должен покинуть поле [8, Р. 186]. Таким образом, постулируется, что в некоторых системах конституирующих правил «должно» может быть выведено из «есть». Если согласиться с выводами Сёрля, связь описания института бюрократии с нормами, зафиксированными в Кодексе, не случайна, и изучение текстов Вебера вполне уместно в контексте усвоения этих норм.

Конкретизировать назначение исторического и социологического анализа можно, обратившись вновь к содержанию работы Вебера «Политика как призвание и профессия». Анализ этого текста помогает определить смыслы принципов идеальной модели бюрократии и, соответственно, смыслы этических норм. Так, Вебер описывает период, когда государственная служба не была независимой от выбранной власти. «Дилетантское управление делящих добычу политиков, которое в Соединенных Штатах заставляло сменять сотни тысяч чиновников – вплоть до почтальонов – в зависимости от исхода президентских выборов» не знало несменяемых профессиональных чиновников [3]. Далее Вебер отмечает, что эта практика показала свою экономическую и социальную неэффективность и была отменена. Таким образом, Вебер раскрывает смысл принципа независимости госслужбы (а мы – и смысл этической нормы) через представление позитивных последствий его реализации или негативных его отсутствия. Заметим, что другой ситуацией, когда оказывается необходим социологический или другой каузальный анализ – это ситуация разрыва деятельности, неисполнения нормы. В том случае, если норма не выполняется, необходимо включение исследования, определяющего причины её неисполнения.

В целом социологический анализ направлен на выявление смыслов норм - рассмотрение ситуаций их применения. Бок о бок с ним идёт исторический анализ процесса формирования той или иной нормы. Так, в статье «Политика как призвание и профессия» прослеживается история формирования госслужбы в Западной Европе, Китае, Египте, Индии, Японии и др. странах. Показаны социальные группы, послужившие основой этого института. Речь идет о клириках; грамматиках; придворной знати; патрициате, включающим в себя мелкое дворянство и городских рантье, юристах, получивших университетское образование. Сравнительный анализ с процессами формирования госслужбы в России показывает существенные различия в социальной базе этих институтов. Основной социальной группой, из которой формировалась российская государственная служба, была придворная знать: сначала княжеская дружина,

потом бояре и государев двор. И только, начиная с реформ Петра I, к требованиям знатности и потомственного дворянства добавляется образовательный ценз. Гораздо позже на госслужбе появляются юристы и представители местной элиты.

Сравнение истории формирования госслужбы в России и других странах позволяет более четко обозначить фактические различия принципов функционирования этих институтов и реальных норм организационной культуры, а, соответственно, и сформулированных в этических кодексах нормативов. В настоящее время нормы этического кодекса российской госслужбы носят достаточно абстрактный и универсальный характер, практически не отражают национальную специфику. Корректировку кодекса в этом смысле можно осуществить только на основе исторического, социологического, политологического и т. п. анализа.

Второй поставленный ранее вопрос касается стабильности этических норм, зафиксированных в Кодексе. Многие из них действительно отражают принципы рациональной бюрократии Вебера. Но эти принципы были сформулированы более 100 лет назад. Неужели же государственная служба, даже в своем идеальном воплощении (и, соответственно, этические нормы), не изменилась за столько лет? Представляется, что, несмотря на консерватизм данного института, эти изменения всё-таки есть, и они весьма существенны. Так, в рамках исполнительной власти расширилась сфера самостоятельных решений, усмотрительных отношений, повысилась значимость горизонтальных связей, интерактивных технологий принятия решений и работы с населением. Почему же эти изменения не нашли отражения в модельных и типовых кодексах этики? Представляется, эта работа еще будет сделана, и она будет невозможна без обращения к научному анализу.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы. Во-первых, изучение текстов М. Вебера (а шире – и других исследований на эту тему, проведенных в предмете социологии, политологии, психологии и других научных дисциплин), посвященных принципам и истории формирования рациональной бюрократии, адекватно задачам создания, корректировки и усвоения этических норм поведения государственных служащих. Во-вторых, этические нормы в значительной степени коррелируют с принципами и характеристиками функционирования института государственной службы. В-третьих, задачи, которые позволяют решать каузально ориентированные исследования, сводятся к следующим: выявление смысла этических норм (ситуаций и последствий их применения и неприменения); обнаружение коллизий, связанных с функционированием этических норм, причин их неисполнения; корректировка норм в плане учета национальной специфики на основе сравнительного анализа истории формирования госслужбы в разных странах; изменение этических норм с учётом динамики внешних вызовов и реальной эволюции института госслужбы.

#### **Список литературы**

1. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. – N. Y., Oxford University Press, 1961. – 657 p.
2. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по

- противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21). Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: // <http://legalacts.ru/doc/tipovoi-kodeks-etiki-i-služhebno-go-povedeniĵa-gosudarstvennykh/> (Дата обращения: 08.09.2018).
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия. URL: <http://www.law.edu.ru/script/cntsource.asp?cntID> (Дата обращения: 15.10.2018).
  4. Овчинников В. В. Корни дуба. Впечатления и размышления об Англии и англичанах. URL: <http://readli.net/chitat-online/?b=91537&pg=1> (Дата обращения: 15.10.2018).
  5. Юм Д. Трактат о человеческой природе / Пер. с англ. С. И. Церетели; примеч. И. С. Нарского // Юм Д. Соч.: В 2 т. Т. 2. - М.: Мысль, 1995. - 799 с.
  6. Кельзен Г. Причинность и вменение // Дидикин А. Б. Философское и правовое наследие Ганса Кельзена. Сборник статей и материалов / А. Б. Дидикин. - Екатеринбург: Издательские решения, 2018. - С. 46-65.
  7. Searle J. R. Making the Social World: The Structure of Human Civilization. - Oxford: Oxford University Press, 2010. - 208 p.
  8. Searle J. R. Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language. - Cambridge: Cambridge University Press, 1969. - 203 p.

**Fahrutdinova A. S. M. Weber's Texts in the Context of Forming the Ethics of Civil Servants** // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Philosophy. Political science. Culturology. - 2018. - Vol. 4 (70). - № 4. - P. 154-160.

Representations of M. Weber's bureaucracy characteristics in modern codes of ethics and official behavior are revealed. A number of issues are being discussed in this context. The first question is the problematization of the correlation between rational bureaucracy principles and ethics, which is essentially a "forbidden" transition from "essence" to "due". It turns into a problem of legitimacy of inclusion of sociological, political, psychological, etc. research into the theory of normative plan. It is shown that these studies are appropriate in a number of situations: they allow to reveal the meaning of the norm, to show the factors of its formation and the causes of non-fulfillment. The second question concerns the reasons for the long-term stability and universality of the presented standarts. It is concluded that such stability is not quite adequate to the requirements of "place and time", i.e. the peculiarities of the national and historical situations.

**Keywords:** rational bureaucracy, principles of behavior of civil servants, codes and norms of ethics, Hume's guillotine, the principles of causality and imputation, stability of ethical norms.

#### References

1. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. N. Y., Oxford University Press, 1961, 657 p.
2. Tipovoj kodeks ehtiki i služhebno-go povedeniĵa gosudarstvennykh služhashchih Rossijskoj Federacii i municipal'nyh služhashchih (odobren resheniem prezidiuma Soveta pri Prezidente RF po protivodejstviyu korrupcii ot 23 dekabrya 2010 g. (protokol N 21). Zakony, kodeksy i normativno-pravovye акты Rossijskoj Federacii [The Model Code of Ethics and Service Conduct of State Employees of the Russian Federation and Municipal Employees (Approved by the Decision of the Presidium of the Presidential Council for Anti-Corruption of December 23, 2010)]. URL: // <http://legalacts.ru/doc/tipovoi-kodeks-etiki-i-služhebno-go-povedeniĵa-gosudarstvennykh> (Accessed 08.09.2018).
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия [Politics as a Vocation and Profession]. URL: <http://www.law.edu.ru/script/cntsource.asp?cntID> (Accessed 15.10.2018).
4. Ovchinnikov V. V. Korni duba. Vпечатleniya i razmyshleniya ob Anglii i anglichanah [ The Oak Roots. Impressions and Reflections on England and the British]. URL: <http://readli.net/chitat-online/?b=91537&pg=1> (Accessed 15.10.2018).
5. Yum D. Traktat o chelovecheskoj prirode [Treatise on Human Nature]. Moscow, Mysl' Publ., 1995, 799 p.
6. Kel'zen G. Prichinnost' i vmenenie [Causality and Imputation]. Ekaterinburg, Izdatel'skie resheniya Publ., 2018, pp. 46-65
7. Searle J. R. Making the Social World: The Structure of Human Civilization. Oxford, Oxford University Press, 2010, 208 p.
8. Searle J. R. Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language. Cambridge, Cambridge University Press, 1969, 203 p.