

ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: *теории, реалии, страны, этические аспекты.*

Автор: д.ю.н., проф. А.В. Оболонский

I. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Аннотация:

Курс имеет как теоретический, так и прикладной характер. Он на новом концептуальном уровне интегрирует основные положения двух базовых курсов, которые автор читал в течение ряда лет будущим управленцам и политологам. Один них был посвящен всестороннему рассмотрению феномена бюрократии, другой - этике публичной жизни. Обе названные проблемные области имеют фундаментальное значение для понимания реалий современного мира. Однако освещение и осмысление связанных с этим вопросов и в науке, и в высшем образовании далеко не соответствует их важности. Поэтому поднятие данного курса на общеуниверситетский уровень имеет целью восполнить данный пробел. Явление рациональной бюрократии - один из ключевых факторов общественной жизни современного мира. А отношения между бюрократией и гражданским обществом приобрели последние десятилетия во многих странах, включая Россию, новый характер с усилением элементов конфликтности между ними. В ответ происходит поиск новой модели (парадигмы) отношений граждан и их объединений с исполнительной властью. Его главный вектор - стремление к дебюрократизации управления и сотрудничеству с гражданским обществом. Однако понимание сути этих процессов и даже самого явления рациональной бюрократии, к сожалению, практически отсутствует за пределами узкого профессионального круга, что негативно сказывается в практике деловой и гражданской жизни. Цель курса - устранить данный пробел в социальном знании студентов самых различных направлений.

В рамках курса интегрируются теоретические, исторические, сравнительно-страноведческие и практические аспекты проблематики бюрократии и ее взаимоотношений с гражданским обществом. Будут рассмотрены ее основные классические концепции – веберовская, марксистско-социалистическая, имперская - их происхождение и эволюция, историческая специфика и современное состояние англо-саксонской, континентальной и иных моделей бюрократии на примере Англии, США, Франции, Германии, Китая. Значительное внимание уделяется анализу шагов разных стран по модернизации бюрократической системы для повышения ее эффективности, приведения ее в соответствие с общественными ожиданиями и требованиями. Происходящие в данной области процессы порой носят весьма радикальный характер, даже именуемый некоторыми специалистами в терминах построения институтов «постбюрократического» общества.

Но качество и характер политической и общественной жизни зависят не только от государственных институтов, но и от человеческого капитала, от моральных качеств людей, в первую очередь тех, кто осуществляет публично властные полномочия. А это в значительной мере регулируется нормами социальной этики, стандартами общественной морали и контролем за их соблюдением. Этика публичной сферы - один из ключевых факторов, определяющих состояние политической культуры общества, степень его зрелости для превращения в

общество гражданское. Последние десятилетия этическое регулирование в сферах политики, управления, бизнеса, журналистики становится одним из главных объектов и социального беспокойства, и усилий по модернизации публичной сферы как на национальном, так и на международном уровнях. В РФ также делаются в определенные шаги в данном направлении, хотя и недостаточно энергично. К сожалению, уровень общественной осведомленности об этих процессах далеко не соответствует их объективной важности. Данный курс имеет целью восполнить данный пробел. Он предполагает, в частности, сравнительный обзор этических кодексов ряда стран, призванных регулировать поведение государственных служащих, парламентариев, журналистов, механизмов контроля за их соблюдением, способов разрешения конфликта интересов, моральных аспектов роли руководителя, другие аспекты проблематики политической и деловой морали в публичной жизни, а также негативных последствий пренебрежения ею.

Разумеется, все изложенное будет рассматриваться через призму российских проблем государственного управления, формирования гражданского общества, морально-этических факторов, определяющих поведение отечественных политиков и управленцев разных уровней, журналистов, иных социально-политических акторов с точки зрения его соответствия нормам морали.

Курс предполагает сочетание лекционной и семинарской форм, активное вовлечение студентов в аудиторный процесс посредством представления подготовленных докладов на выбранные темы, их обсуждения и других интерактивных форм. В процессе подготовки студентам наряду с аудиторными занятиями предстоит проделать определенный объем самостоятельной работы. Учебным планом предусмотрено написание двух эссе.

Общий объем курса – 108 часов. Из них 48 аудиторных часов, 32 часа из которых отведены на лекции, а 16 - на семинарские занятия.

II. Тематический план учебной дисциплины

№	Название темы	Всего часов	Аудиторные часы		Самосто работа
			Лекции	Семинары	
1	Структура и основные понятия курса. Суть и важность проблематики этики публичной сферы и политики.	8	4		4
2	Классические концепции бюрократии.	4		2	2
3	Имперская («азиатская») модель бюрократии.	4	2		2

4.	Эволюция теории бюрократии в XX веке и начале XXI века.	6	2		4
5.	Англо-саксонская модель госслужбы (Англия, США).	10	4	2	4
6.	Континентальная модель госслужбы (на примере Франции и ФРГ).	10	4	2	4
7.	Государственная служба России: история и современность.	20	4	4	12
8.	Политика и мораль.	10	4	2	4
9.	Этика выборов и поведения депутатов.	6	2		4
10.	Этика поведения государственных чиновников.	12	4		4
11.	Этика политической журналистики.	12	2	2	8
12.	Этика интернета.	10		2	8
		108	32	16	60

III. Содержание программы.

Тема 1. Структура и основные понятия курса. Его актуальность и значение. Бюрократия в современном мире: проблемы и перспективы. Personnel administration как наука о бюрократии. «Особая роль» государства в России и ее последствия. Роль госаппарата в период перемен.

Рост внимания к этике публичной сферы и политики. Сферы и специфика политической этики. Политическая и бюрократическая мораль. Типы политических и управленческих «элит». Парадоксы Томпсона. Этика и этикет. Мораль и право.

Основная литература:

- Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М. 2003.

- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М. "Дело". 2009. Гл. 1.

- А.В.Оболонский. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.

- А.В.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. "Либеральная миссия". 2011.

- Барабашев А. Г. [Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии](#) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163-194.
- Философская энциклопедия. Т.т. 3, 5.
- Словарь по этике.
- Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. "Мысль". 2016.
- Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М. Изд-во ГУ-ВШЭ. 2006.
- Оболонский А.В. Этика публичной сферы. // Общественные науки и современность. 2008. 2. С. 52-67.
- Политическая этика: социокультурный контекст. Тюмень. 2004.

Дополнительная литература:

- Мизес Л. Фон. Бюрократия. М. 2006.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Этика публичной сферы. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. ИППП. 2001 (1-е издание).
- Кукатас Ч. Либеральный архипелаг. М. 2011.
- Гайдар Е. Власть и собственность. М.2009.
- Бакштановский В.М., Согомонов Ю.В. Ойкумена прикладной этики. Тюмень. 2007.
- Мур Дж. Принципы этики. М. 1984.
- Дробницкий О Г. Мораль. М. 1980.
- Поппер К. Открытое общество и его враги. М. 1992.
- Кон И.С. Открытие «Я». М. 1978.

Тема 2. Классические концепции бюрократии. Веберовско-вильсоновская теория: ее главные характеристики и практическое воплощение в государственной службе ряда стран. Ее антипод: Марксова доктрина бюрократии как «абсолютного зла» и ее основные моменты Эволюция отношения к государству в социал-демократической парадигме. Метаморфозы советской бюрократии. Антибюрократизм в идеологии неомарксистов. Экзистенциалистская, неофрейдистская и популистская критика бюрократии. Антиглобалистские протесты против международной бюрократии.

Основная литература:

- Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М. 2003.
- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М. 2009. Гл. 1.
- А.В.Оболонский Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.

Дополнительная литература:

- Kamenka E. Bureaucracy. Oxford. 1989.**
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Фромм Э. Иметь или быть. М.1990.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.

Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов/н/Д. 1985.

Этика публичной сферы. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. ИППП. 2005 (второе издание).

Тема 3. Имперская («азиатская») модель бюрократии.

Китайская бюрократия как «идеальный тип» данной модели. Идеология легизма как модель тоталитарного государства и роль в нем бюрократии. Неоконфуцианская концепция бюрократии и ее уникальная двухтысячелетняя жизнестойкость. Главные особенности имперской модели бюрократии и ее вариации. Госслужба в КНР.

Основная литература:

- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М. 2009. Гл. 1.
- А.В.Оболонский Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.

Дополнительная литература:

- Переломов. Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. М.1981.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.

Тема 4. Эволюция теории бюрократии в XX веке и начале XXI века.

Соотношение теоретических концепций и конкретных исторических форм бюрократии. Господство веберовской модели в первой половине XX века. Развитие «реалистических» теорий бюрократии. Новый взгляд на «человеческий фактор». Spoils system и merit system. «Политические назначенцы» и «карьерные бюрократы». Идеология «постбюрократической революции». New Public Management, его положительные стороны и издержки. Акцент на этических проблемах госслужбы. Госслужба в XXI веке: - кризис "контрактного государства". Поиски новой модели: концепции Good Governance и Participatory Governance.

Основная литература:

- Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М. 2003.
- А.В.Оболонский Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.
- А.В.Оболонский. Бюрократия: в поисках новой модели (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Общественные науки и современность. 2014. 3. С. 5-22.
- Барабашев А. Г., [Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы](#) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36-72.

Дополнительная литература:

- Peters G. The Politics of Bureaucracy. N.Y. 1990.
- Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. 1992.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Норт Д., Уоллис Дж. Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. М. 2011.
- Сенокосов Ю.П. Власть как проблема. М. 2005.
- Suleiman E. Dismantling Democratic States. Princeton. 2003.
- Handbook of Public Administration. Oxford. 2011.
- Light P. Government Ill Executed. The decline of federal Service and How to Reverse It. Harvard. 2008.

- Rosenbloom D. Obama Executive Branch Charz// Review of Public Administration. 2010. Vol. 30.
- Participatory Government. Washington, DC, 2013.

Тема 5. Англо-саксонская модель госслужбы (Англия, США).

Влияние британской политической традиции, правовой системы и культуры на особенности английской госслужбы. Реформа Норткотта-Тревелияна - исходный момент формирования современной бюрократии. Ее критика и фултонская реформа 1968г. первый этап реформ М.Тэтчер. Программа «следующие шаги» - радикальное изменение системы госслужбы. Ее плюсы и минусы. Лейбористская программа «Modernizing Government». Уникальный статус Комиссии по гражданской службе. Английская гражданская служба в начале XXI века.

Предыстория и культурно-историческая специфика госслужбы США. Господство spoils system. Pendleton Act 1883г. и формирование современной госслужбы на основе merit system. Hatch Act 1939г. и политические ограничения правового статуса чиновничества. Реформа 1978г. Служба высших руководителей (СВР) и механизмы селекции высших управленческих кадров. Комиссия Э.Гора и концепция «Reinventing Government». Механизмы правовой защиты merit system и граждан от дискриминации на работе. Современные проблемы: снижение уровня компетентности чиновников и ожидание прихода "новой волны".

Основная литература:

- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М. 2009. Гл. 6 пар. 1, 2.
- А.В.Оболонский Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.
- Barber M. Instruction to Deliver. Fighting to Transform Britain's Public Services. L. 2007, 2008.
- А.В.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. "Либеральная миссия". 2011.
- Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода, опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. 2. С. 145-170.
- Vice-President Al Gore. Creating a Government That Works Better & Costs Less. Reinventing Human Resource Management. September, 1993.
- Handbook of Public Administration & L. 2012.

Дополнительная литература:

- Оболонский А.В. Великобритания: на пути к новой модели госслужбы // Общественные науки и современность. М., 2007, № 6.
- Оболонский А.В. Административная мораль на английском газоне // Вопросы государственного и муниципального управления. М., 2007, № 1.
- Dowding K. The Civil Service. L., N-Y. 1999.
- Modernising Government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, London, 1999.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. ИППП. 2005.
- Rourke F. Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston. 1990.
- Ingraham P., Kettl D. Agenda for Excellence: Public Service in America. 1992.
- В.Остром. Смысл американского федерализма. М. 1993.

- Kettl D., Ingraham P.... Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington. 1996.
- Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington. 2000.
- The State of Governance in America 2000. «Brookings Review». 2000, Winter.
- Light P. The True Size of Government. Baltimore. 2003.
- Light P. Government Ill-Executed. NY. 2008.
- Kettl D. The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century. Baltimore, L. 2002.
- Duran R et.al. American Exceptionalism, Human resource Management and the Contract State. "Review of Public Administration". 2009. Vol.29. No.3.
- Cooper Ph. The Duty to Take Care: President Obama Public Administration and Capacity to Govern. "Public Administration Review". 2011. January/February.

Тема 6.Континентальная модель госслужбы (на примере Франции и ФРГ).

Французская администрация - классический образец континентальной системы. Предыстория. Концепция «закрытой» административной карьеры - ее достоинства и недостатки. Организационно-правовая база французской госслужбы: понятие чиновника и его правовой статус; поступление на госслужбу и ее прохождение. Неформальные (корпоративные) аспекты госслужбы и административной культуры. Попытки и проблемы проведения реформ «сверху».

ФРГ- эталон континентальной модели чиновничества. Пруссия - родина современного чиновничества. Доконституционный период. Веймарское чиновничество. Судьба чиновничества в нацистской Германии и в период денацификации. Принцип пожизненного назначения и правовой статус чиновника. Классификация чиновничества и прохождение карьеры. Дисциплинарная ответственность. Административная юстиция как институт правового контроля над чиновничеством. Осознание необходимости сокращения бюрократических «барьеров» и меры правительства А.Меркель.

Особенности госслужбы в странах Латинской Америки.

Основная литература:

- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М. 2009. Гл. 6 пар.3,4.
- А.В.Оболонский Бюрократия для ХХ! века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.
- А.В.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. "Либеральная миссия". 2011.

Дополнительная литература:

- Клименко А.В. и др. Международный опыт реформ государственного управления и приоритеты России//Учебные материалы по курсу государственного управления. М. 2005
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Ангела Меркель. Граждане Европы – вот ее сила. 2006.
- Modern State – Modern Administration. Progress Report. 2002.

Тема 7. Государственная служба России: история и современность.

Обзор реформ госслужбы в дореволюционной России. Предыстория - разрядные списки - «номенклатура» допетровской России. Табель о рангах - ее концепция, достоинства и недостатки. Роль чина в политической и административной культуре России. Борьба вокруг принципов выслуги, сословности и квалификации в течение XIX века и ее политико-культурный смысл. Российская либеральная бюрократия - ее историческое значение и судьба.

Госслужба в СССР. Отмена специального статуса чиновничества. Правовая незащищенность советского чиновничества. Система партийной номенклатуры как ухудшенный вариант spoils system. Система привилегий как неправовая форма управления чиновничеством. Аппаратные попытки совершенствования советской системы.

Противоречивые тенденции развития госслужбы в постсоветский период. Неадекватность унаследованной административно-командной бюрократической системы потребностям рыночной экономики и гражданского общества. Причины ухудшения работы госаппарата в 90-е годы. Закон «Об основах государственной службы РФ» как отражение борьбы прогрессивных и консервативных взглядов на ее модернизацию. Возрождение «Табели о рангах». Проблема коррупции.

Насущная необходимость и перспективы реформы. Несколько «раундов» попыток реформирования в постсоветский период. Основной вектор реформы - от «государевой» службы к публичной. Принципы реформы. Стратегия и тактика. Цена реформы и ее отсрочки. Факторы, работающие «за» и «против» реформы. Сторонники и противники реформы на социально-групповом и иных уровнях. Формирование правовой базы реформ. Законы «О системе государственной службы РФ» 2003г. и «О государственной гражданской службе РФ» 2004г. Стимулы и тормозящие факторы реформы. Проблемы и перспективы.

Основная литература:

- Государственная служба: комплексный подход. Учебник. М.2009. Гл.2,4,5.
- Шепелев. Чиновный мир России в ХУІІІ – начале ХХ вв. СПб. 2006.
- А.В.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. "Либеральная миссия". 2011.
- А.В.Оболонский. [Очерки истории российско-советской бюрократической номенклатуры](#) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 145-164.
- А.В.Оболонский. Либеральная vs. бюрократическая ментальность и российская трансформация конца ХХ – начала ХХІ века//Общественные науки и современность. 2018. 4.
- А.Г.Барабашев, А.В.Оболонский. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда// Вестник Института Кеннана в России, вып. 23. М. 2013.
- Законы ФЗ-58 и ФЗ-79. Указ Президента РФ от 2002г. N 885.
- Программа «Реформирование и развитие государственной службы в 2009-2013гг.»
- Реформа государственной службы Российской Федерации. М. 2006.
- [Совершенствование публичного управления в России](#) / Отв. ред.: А. Г. Барабашев. Вып. 7. М. : Новый хронограф, 2013.
-

Дополнительная литература:

- Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в ХІХ веке. М.1978.
- Восленский М.С. Номенклатура Господствующий класс Советского Союза. М. 1991.
- Медушевский А.Н. Конституция "развитого социализма": откуда взялся принцип руководящей роли партии // Общественные науки и современность. 2014. 3.
- А.В.Оболонский Бюрократия для ХХІ века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М. 2003.
- Макаренко В.П. Российская власть и бюрократическое государство. Ростов н/Д. 2013.

Тема 8. Политика и мораль.

Понятие политической этики. Различия между profession и occupation. Корни представления о якобы «имманентной аморальности» политики. Маккиавелистская и аристотелевская традиции этической трактовки политики. Проблема «морального автократа» и сменяемости власти. Этичность политики как фактор демократии. Политика как призвание и особая профессия. Основные компоненты и приоритеты моральной политики. Специфика морального регулирования политики. Конфликт интересов как ключевая категория. Последствия несоответствия политиков повышенным моральным стандартам. Этический аспект – один из главных векторов современных реформ.

Основная литература:

1. Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.2016. Предисловие, ч.1, заключение.
2. Философская энциклопедия. Т.т. 3, 5.
3. Словарь по этике.
4. Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М. Изд-во ГУ-ВШЭ. 2006.
5. Оболонский А.В. Этика публичной сферы. // Общественные науки и современность. 2008. 2. С. 52-67.
6. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Введение в прикладную этику. Тюмень. 2006.

Дополнительная литература.

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия. В: М.Вебер. Избранные произведения. М. 1990.
2. Price. Leadership Ethics. Cambridge.2008.
3. Ковалев С.А. Прагматика политического идеализма. М. 1999.
4. Обама Б. Дерзость надежды. М. 2009.
5. Прикладная этика: «КПД практичности», Тюмень. 2008.
6. Оболонский. Тупики политического имморализма. ОНС. 2009. N 6.
7. Арндт Х. Эйхман в Иерусалиме. М. 2005.
8. Зимбардо Ф. Эффект Люцифера. Почему хорошие люди превращаются в злодеев. М. 2013.

Тема 9. Этика выборов и поведения депутатов.

Морально допустимые и недопустимые методы ведения избирательной кампании. Необходимость открытой «арены» политической конкуренции и правила поведения на

ней. Негативные последствия аморальных методов ведения кампаний для авторитета демократических институтов.

Основные компоненты парламентской этики: приоритет долга (миссии) служения избирателям; независимость от других ветвей власти; высокие стандарты поведения; проблема конфликта интересов; проблема лоббирования; соблюдение парламентской дисциплины; защита частной жизни парламентария и ее пределы. Этический аспект депутатского иммунитета. Гарантии депутатской «прозрачности». Парламентские комиссии по этике. Этические кодексы поведения парламентариев и министров. Институты регулирования парламентской этики на примере Великобритании. Английская специфика и ее пределы. Сердце демократии - вера граждан в порядочность политиков. Парламентские привилегии - их смысл и назначение. Порядок рассмотрения нарушений парламентской этики и законов. «Семь принципов» поведения политиков и чиновников. Публичность слушаний и ее возможные ограничения. «За» и «против». государственного финансирования политических партий. «За» и «против» ограничения расходов на избирательные кампании. Лоббисты и проблема контактов с ними.

Основная литература:

1. Государственная служба: комплексный подход. М. 2009. «Дело». С. 55-60, 77-78, 144-158, 339-350, 375-379, 409-410, 483-484, 498-508,
2. Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. 2001. Второе дополненное издание. М. 2005.
3. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века: модели государственной службы. М. 2002. «Дело».
4. Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. "Мысль". 2016. Ч.2, гл.3.

Дополнительная литература.

1. Оболонский А.В. Политическая этика, власть, право.\\ Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. 1. С.79-106.
 2. Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании.\\ Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. 1 С. 107-116.
- Он же. Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений// Общественные науки и современность, 2015, N 4.

Тема10. Этика поведения государственных чиновников.

Этический компонент - один из центральных факторов новой модели госслужбы. Ценностное регулирование служебного поведения как фактор профилактики нарушений.

Этические кодексы, их специфика, отличия от юридических. Конфликт интересов как ключевая категория. Роль руководителя. Значение репутации. Проблема коллизии формального и неформального статусов советников (помощников) руководителей высокого ранга. Принцип политической нейтральности. Проблема whistleblowing.

Основная литература.

Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М. 211. Ч.2, гл.4, приложения. С. 254-444.

Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. "Мысль". 2016.

Он же. Мораль и право в политике и управлении. М. // изд-во ВШЭ, 2006.

Он же. Этика и ответственность в публичной службе.// Проблемы государственного и муниципального управления. 2014, N 1.

Дополнительная литература.

1. Gilman, Stuart C. (2005) Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Washington, DC: World Bank;
2. Kernaghan K. (1993) Promoting public service ethics: the codification option in: Chapman R. (Ed.) Ethics in public service. Ottawa: Carleton University Press, p. 15-29;
3. OECD (2000) Trust in Government. Ethics measures in OECD countries. Paris: OECD.
4. Hine D. (2005) Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes. International Public Management Journal, Vol. 8 No. 2, p. 153-174;
5. Palidauskaite J. (2003) Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective. Paper presented at the EGPA Annual Conference, 2003;
5. Plant J. F. (2000) Codes of Ethics in: Cooper T. L. (Ed). Handbook of Administrative Ethics (Public Administration and Public Policy). New York: Marcel Dekker, p. 309-335;
7. Svensson G., Wood G. (2004) Codes of Ethics Best Practice in the Swedish public sector: A PUBSEC-scale. The International Journal of Public Sector Management Vol. 17, No. 2, p. 178-195.

Тема 11. Этика политической журналистики.

Свобода слова как ценность. Этика реализации принципа свободы слова в СМИ. Свобода и социальная ответственность журналиста. Три модели жизни в профессии.

Конституционная база политической критики и проблема ее ограничения. Политическая журналистика как «источник повышенной опасности» и повышенная моральная ответственность журналистов как следствие этого. «Черный пиар». Проблема коллизии прав собственника СМИ и журналистской объективности и интеллектуальной независимости – возможности и механизмы ее преодоления. Этика журналистики в государственных, частных и независимых СМИ. Журналистская Хартия как форма профессионального морального кодекса, легитимации стандартов профессионального поведения.

Основная литература:

1. Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. "Мысль". 2016. Ч.2, гл. 6.
2. Бакштановский В.М., Согомонов Ю.В. Ойкумена прикладной этики. Тюмень. 2007.
3. Бакштановский В.М., Согомонов Ю.В. Гражданское общество: новая этика. Тюмень. 2003.
4. Политическая этика: социокультурный контекст. Тюмень. 2004.
5. Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. Под ред. О.Т.Богомолова. М. 2008.
6. Голубовский Д.А. Моральные аспекты политической журналистики// Общественные науки и современность. 2016, 5.

Дополнительная литература:

1. Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М. Изд-во ГУ-ВШЭ. 2006.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия. В: М.Вебер. Избранные произведения. М. 1990.

Тема 12. Этика интернета.

Моральные аспекты циркуляции информации в интернет-пространстве. Проблема "утечек" информации ограниченного доступа (Wikileaks и пр.). Присутствие Интернета в жизни человека и общества становится всепроникающим. Интернет различными способами меняет нашу повседневную жизнь, даже если мы не используем его напрямую. Хотим мы этого или не хотим, Интернет влияет на то, как мы работаем, как отдыхаем и общаемся с друзьями, как живут наши семьи.

И это только начало! Воздействие Интернета со временем будет только усиливаться.
Правомерность гос. ограничений свободы в интернете и юридических санкций.

Свободная дискуссия на данную тему, не предполагающая чтение специальной литературы

ІУ. Учебно-методическое обеспечение дисциплины.

Базовый учебник

- Государственная служба: комплексный подход – учебник. М. «Дело», 2009. Руководители авторского колл. А.В.Оболонский, А.Г.Барабашев.
- А.В.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. "Либеральная миссия". 2011.
- Он же. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. "Мысль". 2016.

Основная

- Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М. 2003.
- Реформа государственной службы Российской Федерации. М. 2006.
- Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М. Изд-во ВШЭ. 2006.
- М.Weber Theory of Social and Economical Organization. N.Y.1947.
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.
- А.В.Оболонский. Бюрократия: в поисках новой модели (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Общественные науки и современность. 2014. 3. С. 5-22.
- Russian Bureaucracy and the State. Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin. NY. 2009.
- Макаренко В.П. Русская власть и бюрократическое государство. Ростов н/Д. 2013.
- Плискевич Н.М. Человеческий капитал в трансформирующейся России. М. 2012.
- Журнал "Вопросы государственного и муниципального управления".
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2008-2014.

Дополнительная

- Weber. Bureaucracy, in : «From Max Weber». N.Y. 1946.
- V.Ostrom. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa. 1989.
- Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов/н/Д. 1985.
- Переломов. Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. М.1981.
- Фромм Э. Иметь или быть. М.1990.
- Клименко А.В. Международный опыт реформ государственного управления и приоритеты России//Учебные материалы по курсу государственного управления. М. 2005
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.

- А.В.Оболонский Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело», 2002.
- Peters. B.Guy. Decentering and Recentering Processes in Governing. In: State and Administration in a Changing World, Selected Papers from the 17th NISPAcee Annual Conference in Montenegro. Bratislava: NISPAcee, 2010 Published by NISPAcee Press.
- Peters G. The Politics of Bureaucracy. N.Y. 1990.
- Kamenka E. Bureaucracy. N.Y, L 1990.
- Rourke F. Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston. 1990.
- Ingraham P., Kettl D. Agenda for Excellence: Public Service in America. 1992.
- В.Остром. Смысл американского федерализма. М. 1993.
- Kettl D., Ingraham P.... Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington. 1996.
- Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington. 2000.
- The State of Governance in America 2000. «Brookings Review». 2000, Winter.
- Мэннинг Н, Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М. 2003.
- Этика публичной сферы. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. ИППП. 2001.
- Modernising Government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, London, 1999.
- А.В.Оболонский. Бюрократия и государство. М.1996.
- Он же. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М. 1997.
- Он же. Гражданская служба Великобритании. В: «Государство и право». 1996, 5.
- Он же. Государственная служба США: история и современность. Там же.1999, 4.
- Он же. Государственная служба Франции. Там же.2000, 11.
- Он же. Реформа государственной службы: концепция и стратегия. В: «Общественные науки и современность». 1998,
- Он же. Этические аспекты регулирования государственной службы. Там же. 2004, No. 5.
- Он же. Человек и государственное управление. М. 1987.
- Dowding K. The Civil Service. London, 1995.
- Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран. М.1998.
- Barber M. Instruction to Deliver. L. 2007, 2008.
- Price T. Leadership Ethics. Cambridge. 2008.

!У. Формы контроля знаний:

- текущий контроль – доклады, устные вопросы обсуждения на семинарах для проверки усвоения материала;
- промежуточный контроль – реферат, эссе,
- итоговый контроль – экзамен.

Требования к эссе:

Тему эссе, которое является формой промежуточного контроля, студенты определяют в соответствии с примерным списком предложенных тем, либо

формулируют самостоятельно в рамках программы курса по согласованию с преподавателем.

Эссе является аналитическим исследованием и должно продемонстрировать умение студента проводить самостоятельное изучение имеющейся информации и строить на его основе систему оценок и выводов.

Примерный объем работы – 10 тыс. слов (0,3 авторского листа), что соответствует 8 страницам печатного текста с интервалом 1,5 кегль 12.

Эссе должно быть представлено преподавателю не позднее, чем за неделю до дня проведения экзамена. Эссе должно быть представлено в электронном и печатном виде, при этом на печатной версии студент собственноручной подписью удостоверяет, что эссе выполнено самостоятельно и автор несет полную ответственность за его содержание. В случае, если в ходе проверки обнаруживается плагиат (любого вида и объема) работа автоматически оценивается в 0 баллов.

ТЕМЫ ЭССЕ.

По первой части курса.

1. Понятия бюрократии и бюрократизма.
2. Основные теоретические трактовки бюрократии.
3. Основные черты веберовской концепции бюрократии и «Идеальный тип» государственного служащего по М.Веберу.
4. Критика бюрократии в работах К.Маркса и в левой идеологии. Противоречия между теорией и практикой отношения к госаппарату у социалистов и социал-демократов.
5. Неомарксистская, экзистенциальная и неофрейдистская критика бюрократии.
6. Основные черты имперской модели бюрократии.
7. Эволюция теории бюрократии в XX - начале XXI столетий.
8. Изменения в подходе к кадрам государственной службы в конце XX- начале XXI! веков - «постбюрократическая революция» и ее идеология. Поиски новой парадигмы государственной службы.
9. Кризисные явления в современной государственной службе и попытки их преодоления (зарубежный и российский опыты).
13. Проблемы современной российской госслужбы и попытки ее реформирования.
- 14.Различия статуса «политических назначенцев» и «карьерных бюрократов».
15. Механизмы противодействия злоупотреблениям «административным ресурсом» для госслужащих США.
 16. Существо патронажной системы, spoils system и merit system как механизмов кадровой политики.
 17. Главные направления реформ гражданской службы в Великобритании в последние десятилетия XX и начале XXI веков.
 18. Главные направления реформ гражданской службы в США в последние десятилетия XX и начале XXI веков.
 19. Существо, достоинства и недостатки пожизненной административной карьеры в современных условиях на примере Франции.

20. Понятие чиновника и его отличие от других видов госслужащих по французскому праву.
21. Существо, достоинства и недостатки пожизненной административной карьеры в современных условиях на примере ФРГ.
22. Германская административная юстиция как инструмент гражданской защиты и контроля.
23. Историческая специфика и эволюция германской государственной службы.
24. Причины актуализации проблем административной этики в современной государственной службе.
25. Государственная служба других стран (по выбору – Китай, страны Латинской Америки, др.)

По второй части курса.

1. Причины актуализации проблем административной этики на современном этапе развития государственной службы.

2. Кодекс поведения государственного служащего - соотношение в нем правовых и этических начал.

3. Понятие конфликта интересов и его значение.

4. «Дороги, которые мы выбираем»: проблема морального выбора - что она значит для меня лично, для будущей работы, для страны. «Прогибаться под мир» или пытаться его изменить: какая из жизненных стратегий – конформизм или неконформизм - кажется мне более рациональной

5. Мораль и право как регуляторы общественной жизни: общее и отличия.

6. Мораль и политика. Мораль и власть.

7. Парламентская этика: сущность и специфика. Этические аспекты депутатского иммунитета и депутатских привилегий. Этика и побочная деятельность депутата и чиновника: пределы допустимого. Возможные процедуры этического регулирования деятельности парламентариев.

8. Проблема конфликта интересов и ее регулирование.

9. Кодексы поведения как механизмы этического регулирования. Британские Кодексы министра: идеология и основные положения

10. Британский Комитет по стандартам публичной жизни: задачи, успехи, проблемы.

11. Контроль соблюдения этических стандартов в системе исполнительной власти: теория и практика.

12. Административная мораль и общественный контроль. Административная этика и принцип прозрачности государственного управления. Место административной этики в системе мер противодействия коррупции.

13. Ситуация с моральным регулированием политического и административного поведения в России: историческая специфика; современное состояние и предпринимаемые меры; проблемы и перспективы
14. Этические нормы отношений руководителя и подчиненных.
15. Специфические проблемы этики в разных типах коллективов.
16. Этика отношений чиновника и гражданина.
17. Этика избирательной кампании: морально допустимое и запретное.
18. Этика политической журналистики. Этика политических программ на телевидении и радио: сущее и должное.
19. Проблемы административной этики в условиях формирования новой парадигмы государственной службы.
20. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов: преимущества и недостатки предлагаемого порядка функционирования.

Вопросы для оценки качества освоения дисциплины

1. «Политические назначенцы» и «карьерные бюрократы».
2. Патронажная система, spoils system и merit system.
3. Континентальный и англо-саксонский типы государственной службы, их связь с соответствующими правовыми системами.
4. Этапы формирования гражданской службы в Великобритании.
5. Правовая и культурно-историческая специфика государственной службы в США.
6. Pendleton Act и другие законы, заложившие основу современной американской госслужбы. Hatch Act и принцип аполитичности американского чиновничества.
7. Служба высших руководителей и механизмы отбора управленческих кадров.
8. Основные черты французской системы администрации.
9. Существо концепции пожизненной административной карьеры, ее достоинства и недостатки.
10. Особенности правового статуса чиновника и прохождения госслужбы в ФРГ.
11. Германская административная юстиция как институт гражданской защиты.
12. Табель о рангах в дореволюционной России и попытки ее отмены в XIX веке.
13. Роль чина, принципов выслуги и сословности на госслужбе в политико-правовой культуре России.
14. Российская либеральная бюрократия, ее историческое значение и судьба.
15. Чиновничество в СССР - правовой и социальный статусы.
16. Существо и социальные последствия системы номенклатуры.
17. Основные тенденции развития государственной службы в России в 90-е годы - начале XXI века.

18. Современное российское законодательство о государственной службе РФ (Законы «О системе государственной службы в РФ» 2003г., «О государственной гражданской службе РФ» 2004г., подзаконные акты, региональное законодательство).
19. Принципы и содержание стратегии перехода от «государевой» службы к публичной.
20. Кодекс поведения государственного служащего - соотношение в нем правовых и этических начал.
21. Существо и причины кризисных явлений в современном государственном управлении и государственной службе.
22. Поиски новой парадигмы государственной службы в первые десятилетия 21 века.
23. Содержание понятия этики публичной сферы.
24. Этика и право как регуляторы поведения: общее и различия.
25. Воздействие моральных факторов на поведение участников рынка.
26. Мораль и политика: различные взгляды и подходы. Моральная специфика публичных профессий. Роль этических факторов в политике. Патриотизм как моральная категория.
27. Парламентская этика: основные компоненты. Сущность понятий «этический режим», этические стандарты поведения законодателя. Кодекс парламентария
27. Этический аспект депутатского иммунитета и парламентских привилегий.
28. Этическое регулирование поведения государственных служащих. Прозрачность госслужбы как фактор социального контроля.
29. Моральные аспекты деятельности руководителя. Моральный аспект категории служебной репутации.
30. Этические кодексы и этическая инфраструктура (на примерах США, Англии, Канады).
31. Понятие конфликта интересов. Меры по его предотвращению и устранению.
32. Политическая деятельность государственных служащих как «критическая сфера» этического регулирования (на примере закона Хэтча).
33. Административная этика в России. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».
34. Моральные аспекты ведения избирательных кампаний. Последствия аморальных избирательных технологий для институтов демократии. Моральный смысл института «праймериз».

Автор программы А.В.Оболонский