

УДК (342:35):174
ББК67.401.02+87.754

DOI 10.22394/1682-2358-2021-2-32-38

A.A. Samorukov, Candidate of Sciences (Pedagogies), Docent of the Public Administration Department, Orenburg State University

ETHICAL REGULATION OF THE PUBLIC SERVANTS CONDUCT

The concept of “ethics of public service” is specified. Moral principles of public servants’ activities are considered. A mechanism for effective support and control of ethical principles, as well as an ethical infrastructure of public administration is proposed.

Key words and word-combinations: ethics of public service, ethical regulation of employees’ behavior, ethical infrastructure.

А.А. Саморуков, кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Оренбургского государственного университета (email: 57samor@mail.ru)

ЭТИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Конкретизируется понятие «этика государственной службы». Рассматриваются нравственные принципы деятельности государственных служащих. Предлагается механизм эффективной поддержки и контроля этических принципов, этическая инфраструктура государственного управления.

Ключевые слова и словосочетания: этика государственной службы, этическое регулирование поведения служащих, этическая инфраструктура.

В последнее время в России отмечается рост общественных ожиданий и уровень требований, обращенных к государственной службе, а также определенное падение уровня доверия и уважения к государству как к институту власти. В подобных обстоятельствах возрастает потребность поддержания этических норм и стандартов поведения государственных служащих.

Государственная служба была и остается профессией особой. Для полноценного выполнения такой работы нужен определенный личностный тип исполнителя, по утверждению М. Вебера, «государствен-

ная служба — это призвание» [1]. Служение государству — это своего рода этическая система. Она программирует государственных служащих на соблюдение моральных норм и определяет комплекс морально-нравственных ценностей. Профессионализм государственной службы неразрывно связан с нравственными качествами служащего.

Понятие этики государственной службы определяется комплексом морально-нравственных норм и представляет характер социальных отношений на государственной службе [2]. Это прежде всего нормы, правила, принципы морального поведения должностного лица в его взаимоотношениях с обществом и государством. Служебное поведение государственных служащих регулируется комплексом нравственных принципов:

- установленные нормы, определяющие нравственную сущность должностного лица;
- систему норм, предъявляемых государством к определению отношений должностного лица с гражданским обществом;
- перечень правил и ценностей, которые составляют эффективность государственной службы [3].

К сожалению, ни нормы служебной деятельности, ни нравственные принципы государственных служащих не получили должного отражения в нормативных документах, хотя в действующем российском законодательстве закреплены требования к правилам служебного поведения.

К нормативным правовым актам, включающим правила этического поведения государственных гражданских служащих, можно отнести Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4], Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [5], Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [6].

Нормативно-правовые положения, приведенные в этих документах, регламентируют вопросы служебного поведения государственных гражданских служащих, включая разрешение проблем в сфере конфликта интересов на гражданской службе, а также неукоснительное выполнение всеми служащими установленных ограничений и запретов в практической деятельности органов государственной власти.

При этом важная роль отводится этическому фактору, который содержит определенные моральные ценности (правдивость, законопослушность, ответственность за государственное дело, высокий профессионализм, справедливость, политический нейтралитет, высокая заряженность на успех и эффективность) — основополагающий компонент административной этики государственных служащих и предпосылку организационной культуры, и нравственные принципы деятельности государственных служащих.

Принцип служения государству и обществу — один из основных принципов поведения государственных служащих, призывающих к добросовестному служению Отечеству и российскому народу.

Принцип законности требует от всех государственных служащих строгого выполнения российских законов. Правовые нормы и правовые акты должны быть наполнены нравственным смыслом и нравственной ценностью, а каждый закон соответствовал нормам морали. Несоблюдение законов аморально для государственных служащих, их правовой нигилизм, нерешительность в отстаивании на практике обязательств права рождает двойственность в правоприменительной практике, что приводит в итоге к ослаблению государственной власти.

Принцип гуманизма проявляется в таких этических нормах, как признание достоинства и уважения к каждому человеку, внимание и отзывчивость к проблемам граждан, неформальная доброжелательность и искреннее желание помочь нуждающимся. Эти требования составляют основу этических кодексов поведения государственных служащих, что соответствует профессиональному статусу должностных лиц и определяет основу деловой и служебной этики.

Принцип ответственности требует от каждого государственного служащего быть нравственно ответственным за организационные, управленческие и кадровые решения. Это свойственно традициям многонационального российского народа и вооружает управленца государственного звена такими нормами поведения, как моральная ответственность за результаты своей служебной деятельности.

Принцип справедливости в государственной службе проявляется в следующих этических нормах: объективно оценивать личные и деловые качества каждого человека независимо от его материального или имущественного положения, не допускать дискриминации ни при каких условиях по отношению к кому-либо. Это напрямую связано с чувствами уважения к органам государственной власти, к ее представителям, ибо несоблюдение норм социальной справедливости приводит к снижению морального авторитета представителя власти. Каждый государственный служащий должен неукоснительно соблюдать в своей деятельности принцип справедливости, проявляющийся в законном использовании властных полномочий, в удовлетворении социальных ожиданий населения и в отстаивании прав и законных интересов граждан.

Принцип лояльности определяет уважение и верность к ответственности своей страны. Он предполагает придерживаться предписаний служебного поведения и осознанно выполнять каждым государственным служащим правила и нормы служебного поведения. Требуется, чтобы все служащие поддерживали своей деятельностью имидж органов государственной власти и укрепляли авторитет государства, проявляли лояльность к институтам государственной власти, установленному политическому строю, гражданам.

Принцип политической нейтральности предполагает исключить в государственно-служебных отношениях политическую борьбу за власть в

государстве, ибо государственная служба призвана находиться на страже общегосударственных интересов. Необходимо исключить из служебной деятельности государственных служащих вопросы политической идеологии, политической борьбы партийных группировок, подрывающих устои законной государственной власти в стране.

Принципы честности и открытости в современных условиях подразумевает борьбу с особо опасными и позорными явлениями — коррупцией и бюрократизмом. Отсутствие открытости и прозрачности в деятельности современной власти создают условия для развития коррупции, безнаказанности, что приводит к снижению и подрыву авторитета власти, создает угрозу потери конституционных ценностей государства, ведет к уничтожению веры граждан в предназначение общенародного государства.

Принимаемые государством комплексы организационных и правовых мер по снижению коррупционных составляющих на государственной службе, к сожалению, пока не привели к существенным положительным результатам на практике. В связи с этим возникает необходимость внедрения антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих, которые будут способствовать повышению качества служебной деятельности чиновников на основе усвоения ими комплекса знаний и умений при урегулировании возможных антикоррупционных ситуаций и закреплении ими правовых и морально-этических норм в своей деятельности. В настоящее время этому процессу мешает отсутствие в системе органов государственной власти нормативно-правового регулирования четких дефиниций правоотношений на региональном уровне, что тормозит реализацию новых инициатив в области правоприменения. Данная проблема не может быть решена без внедрения единых требований, которые определяют содержание региональных антикоррупционных стандартов на федеральном уровне.

Нравственные принципы государственной службы — это совокупность норм, которые выражают требования государства и общества к нравственной сущности государственной службы, к характеру отношений служащего с государством, обществом и другими служащими. Важно сформировать так называемый «этический компас», который объединяет три существенные ценности: справедливость, уважение достоинства человека и помощь, назначение которых состоит реализации ценностных ориентиров в государственной службе.

Для защиты нравственных принципов служащих необходима выработка механизма эффективной поддержки и контроля этических принципов государственных и муниципальных служащих — принятие этического кодекса.

23 декабря 2010 г. на заседании Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и

муниципальных служащих [7]. Отметим, что этот документ не содержал новых предписаний, объединив уже существующие этические нормы, предусмотренные упомянутыми федеральными законами и Указом Президента РФ.

В 2011 г. в федеральных органах государственной власти, а также в органах государственной власти субъектов РФ была проведена работа по утверждению кодексов этики по образцу Типового кодекса (приказ Министерства юстиции РФ от 23 марта 2011 г. № 93 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов» (далее — Кодекс этики Минюста России) [8]; приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 июня 2011 г. № 2047 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации» [9]; постановление Правительства Оренбургской области от 28 ноября 2016 г. № 899-п «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Оренбургской области на 2016—2018 годы» [10].

В данных нормативных актах не прописаны особенные нормы к служебному поведению государственных и муниципальных служащих, которые отражали бы специфику региона, конкретику деятельности служащего. Нет необходимости повторять принципы и правила поведения гражданских служащих, которые закреплены в нормах основного Закона о государственной гражданской службе, а также в требованиях Указа о принципах служебного поведения. Общепринятые требования морально-этического характера: недопущение грубости и пренебрежительного тона в общении; вежливость, доброжелательность и уважительность к гражданам; неформальный интерес к запросам и внимательность к проблемам каждого посетителя; соблюдение норм служебно-делового этикета. Все это представляет собой этические правила служебного поведения государственного гражданского служащего.

Указанные этические кодексы формально дублируют содержание Типового кодекса и не вносят новизны. Рекомендательный характер их применения предполагает, что они не станут основой формирования нравственного облика государственного и муниципального служащего, не будут выполняться в заявленном объеме [11].

В механизм практической поддержки необходимо внедрять, по опыту других стран, советников, работа которых сходна с деятельностью омбудсменов. К этим сотрудникам обращаются за доверительной и конфиденциальной консультацией для решения конфликтов интересов и проблем этического характера.

Механизм контроля включает в себя обязательное требование декларирования доходов государственного и муниципального служащего, уведомление о вероятности конфликта интересов, ограничительные меры на

дальнейшее трудоустройство чиновника после ухода с государственной службы.

К механизму поддержки этических принципов относится понятие служебной репутации, которое подразумевает наличие морального авторитета у сотрудника. В качестве механизма поддержки этических принципов служебная репутация закрепляет за служащим (коллективом предприятия, организации, учреждения) статус нравственного авторитета, который формируется высоконравственной жизненной позицией и моральным поведением человека, что определяет положительный предполагаемый характер его действий в дальнейшем. Служебная репутация — это один из основополагающих компонентов механизма эффективной поддержки и контроля этических принципов служащих.

Создание этической инфраструктуры профессиональных организаций государственных служащих предполагает включение в нее структурных подразделений организации и кадрового состава, обязанности которых заключаются в обеспечении выполнения норм кодексов. Руководители всех уровней несут должностную ответственность за проведение работы с сотрудниками и гражданами по вопросам важности соблюдения моральных стандартов и этических ценностей на государственной службе.

Итак, в настоящее время правила этического поведения гражданских служащих отражены и на законодательном уровне, и в Указе об общих принципах служебного поведения. Однако кодексы этики поведения государственных служащих субъектов государственной власти, к сожалению, не могут считаться независимыми правовыми нормами и требованиями, в них отсутствует конкретизация этических правил поведения гражданского служащего, нет четкого определения понятия «этика государственного служащего», что обусловлено зависимостью от законодательных формулировок.

Представляется, что Указ об общих принципах служебного поведения может явиться той правовой формой, которая закрепит правила этического поведения гражданских служащих, а также обеспечит единое и эффективное правовое регулирование поведения гражданских служащих в сфере этики служебной деятельности. В соответствующем Законе о государственной гражданской службе в Российской Федерации следует предусмотреть соответствующую отсылочную норму. Требуется учитывать динамику современного законодательства при актуализации кодексов этики, что позволит при разработке единого кодекса этики для гражданских служащих Российской Федерации избежать избыточного законодательного нормотворчества.

Библиографический список

1. *Weber M.* Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947.
2. *Жирков Р.П., Стефаниди Л.Ю.* Этика государственной службы и государственного служащего: учебное пособие. СПб., 2016. URL: <http://www.iprbookshop.ru/66937.html>

3. *Браташова Ю.А.* Правовое регулирование этики и служебного поведения государственного гражданского служащего Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 5.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
5. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
6. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 авг. 2002 г. № 885 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
7. 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 дек. 2010 г. (протокол № 21) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
8. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 23 марта 2011 г. № 93 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
9. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации: приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 июня 2011 г. № 2047 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
10. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Оренбургской области на 2016–2018 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 28 нояб. 2016 г. № 899-п [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
11. *Андреев М.А.* Проблема этического поведения государственных и муниципальных служащих в современных нормативных документах Российской Федерации // Вестник РГГУ. 2017. № 1 (7). С. 136–144.