

Этический кодекс как инструмент формирования имиджа государственных служащих Российской Федерации

Балакирева Марина Александровна, магистрант направления «Управление персоналом» факультета социальных технологий СЗИУ РАНХиГС; jiffard-monin@mail.ru

Научный руководитель:

Войнаровская Людмила Ивановна, доцент кафедры связей с общественностью и социальных технологий СЗИУ РАНХиГС, кандидат исторических наук; voinalu@mail.ru

Реферат

Статья рассматривает инструмент формирования имиджа государственных служащих Российской Федерации в форме этического кодекса. Этический кодекс — дополнительный и достаточно эффективный инструмент развития организационной культуры органов государственной власти.

Ключевые слова: имидж, государственный служащий, этический кодекс, инструмент формирования, профессиональная среда

The Code of Ethics as a Tool for Forming the Image of Civil Servants of the Russian Federation

Marina A. Balakireva, master's degree of the faculty of Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPA; jiffard-monin

Scientific Adviser:

Lyudmila I. Voinarovskaya, Associate Professor of the Chair of Public Relations and Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPA, PhD in History; voinalu@mail.ru

Abstract

The article considers the tool of formation of image of civil servants of the Russian Federation in the form of the ethical code. The code of ethics is an additional and quite effective tool for the development of the organizational culture of public authorities.

Keywords: image, civil servant, code of ethics, instrument of formation, professional environment

В настоящее время эффективность государственной службы во многом зависит от имиджа государственных служащих, так как именно они представляют государственные органы власти для граждан нашей страны. Во многих случаях обнаруживается явное несоответствие между желаемыми и реальными результатами управленческих решений, желаемой и реальной моделью поведения чиновников. Несоответствие соответствующего имиджа, образа, отражающего основные черты должностного лица, представителя государственной службы требованиям ее законодательной базы, целям и задачам системы государственного управления, очевидно.

Специальный закон об этических нормах служебного поведения государственных служащих в Российской Федерации был принят не сразу, тем не менее, были учтены эти проблемы:

- в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- в Указе Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;
- в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об основных принципах служебного поведения государственных служащих».

Кроме того, нельзя дать полный перечень всех правил и норм повседневного поведения служащего в виде нормативно-правовых юридических документов, потому что подлежат административно-правовому регулированию не все правила поведения.

Этический кодекс — эффективный и дополнительный инструмент, регулирующий служебные отношения в профессиональной среде муниципальных и государственных служащих.

Концепция ввода Кодекса этики и служебного поведения государственного (муниципального) служащего в Российской Федерации не нова и попытки его применения ранее предпринимались.

В 1997 г. группой специалистов Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации под руководством профессора В. М. Соколова разработан и опубликован в Еженедельнике РАГС проект Кодекса этики поведения государственных служащих. Проект Модельного этического кодекса государственных служащих разработан на его основе: «Прежде всего, модельность предлагаемого Кодекса заключается в том, что его основные направления, принципы, содержание конкретных требований, норм, структура, форма изложения могут служить базой при создании соответствующих кодексов поведения государственных служащих Российской Федерации, отдельных ее субъектов, органов, государственных структур, ведомств, учреждений» [2].

15 мая 2001 г. депутатами В. Н. Южаковым, В. А. Рыжковым проект федерального закона № 85554-З «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу. Государственная Дума РФ на заседании 17 мая 2002 г. в первом чтении почти единогласно приняла проект Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации. Законопроект был рассмотрен во втором чтении 23 апреля 2003 г. и возвращен на доработку в ответственный комитет, 9 марта 2005 г. отклонен Государственной Думой и снят с дальнейшего рассмотрения.

23 декабря 2010 г. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который разработало Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, одобрил президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Типовой кодекс разработан согласно положениям Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Модельного кодекса поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих), Модельного закона «Об основах муниципальной службы» (принят на 19-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (постановление № 19-10 от 26 марта 2002 г.), федеральных законов от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии

коррупции», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законов, содержащих запреты, ограничения и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также основан на нравственных общепризнанных нормах и принципах российского общества и государства.

Типовой кодекс — это свод общих положений профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения. Данными принципами обязаны руководствоваться муниципальные и государственные служащие безотносительно от замещаемой ими должности.

Гражданин Российской Федерации, который поступает на муниципальную или государственную службу, должен изучить положения Типового кодекса и придерживаться их в течение всей служебной деятельности.

Каждый государственный (муниципальный) служащий должен принимать все обязательные меры для следования положениям Типового кодекса.

Целью Типового кодекса является установление этических правил и норм служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для подобающего выполнения ими своей профессиональной деятельности.

Кодекс повышает эффективность реализации муниципальными и государственными служащими своих должностных обязанностей.

Он служит базой для создания уважительного отношения к муниципальной и государственной службе в общественном сознании и выступает инструментом нравственности и общественного сознания государственных служащих, их самоконтроля.

Одним из критериев оценки качества профессиональной деятельности государственных (муниципальных) служащих и их служебного поведения является знание и соблюдение положений Типового кодекса.

Типовой кодекс по своему содержанию включает три разновидности нравственных норм:

- предписывающие (требования с позиции профессиональной морали государственного служащего о поступках в определенных ситуациях);
- запретительные (конкретные не разрешаемые действия в рамках служебного поведения);
- рекомендательные (правила поведения в той или иной нравственной ситуации).

Кодекс по форме состоит из 4 разделов, регламентирующих важные аспекты этического поведения муниципальных и государственных служащих.

В предисловии вырабатываются значимость и суть Кодекса, его главные функции.

Во втором разделе описаны главные правила и принципы служебного поведения, которыми следует опираться муниципальным и государственным служащим.

Третий раздел содержит рекомендательные этические правила служебного поведения муниципальных и государственных служащих.

Четвертая глава определяет ответственность за нарушение Кодекса.

Этический кодекс государственного служащего содействует усилению престижа власти государства, веры граждан в государственные институты, гарантирует цельную нравственно-правовую базу для эффективных и согласованных действий всех структур государства, противодействует снижению культуры нравственности в социуме.

Принятие Типового кодекса, безусловно, должно способствовать повышению уровня корпоративной культуры органов государственной власти, формированию положительного имиджа государственных служащих.

Отметим основные положения Типового кодекса, направленные на развитие корпоративной культуры государственных органов:

1. Системообразующим фактором и важным условием развития корпоративной культуры государственных служащих является развитие профессионализма их личности и деятельности, что нашло свое отражение в п. 11 Типового кодекса, в котором говорится, что «государственные служащие, понимая ответственность перед государством, гражданами и обществом, призваны выполнять должностные обязанности на высоком профессиональном уровне и добросовестно в целях обеспечения эффективной работы государственных органов»¹.
2. Еще одним значимым условием развития корпоративной культуры является следование образцам поведения и отношений, транслируемым руководителями на государственной службе (то есть, носителями и трансляторами корпоративной культуры).
3. В соответствии с п. 21 Типового кодекса государственный служащий, который имеет организационно-распорядительные полномочия по отношению к другим государственным служащим, должен являться для них образцом безупречной репутации, профессионализма, способствовать созданию в государственном органе либо его подразделении комфортного для эффективной работы морально-психологического климата, а также своим личным поведением подавать пример справедливости, честности и беспристрастности.
4. Внешнему виду государственных служащих также уделяется внимание в Типовом кодексе. Так, в соответствии с п. 28 внешний вид государственного служащего в зависимости от формата служебного мероприятия и условий службы при исполнении им должностных обязанностей должен поддерживать уважительное отношение граждан к государственным органам, соответствовать деловому общепринятому стилю, отличающемуся официальностью, сдержанностью, аккуратностью, традиционностью.
5. Согласно п. 27 Типового кодекса государственные служащие способствуют установлению в коллективе конструктивного сотрудничества друг с другом и деловых взаимоотношений своим служебным поведением, государственные служащие должны проявлять корректность, вежливость, внимательность, доброжелательность и толерантность в общении с коллегами, что станет залогом позитивных профессиональных и межличностных взаимодействий, обеспечит эффективную работу организации.

Таким образом, Типовой кодекс выступает инструментом формирования у государственных служащих корпоративного менталитета, влияющего на ценности, нормы и правила поведения.

Анализируя положения Кодекса, важно отметить следующее:

1. В соответствии с п. 2 Типовой кодекс — «основа для формирования соответствующими государственными органами кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации»². При этом не учитывается, что регионы России весьма значительно друг от друга отличаются. Разные традиции и обычаи определяют разные нормы и ценности в отношениях между человеком и властью, между людьми. Типовой кодекс не предусматривает возможности дополнить его нормами, которые учитывают особенности деятельности государственных служащих в границах отдельной профессии, а также специфику профессиональной служебной деятель-

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/55171108/> (дата обращения: 16.01.2019).

² Там же.

ности в зависимости от выполняемых функций и осуществления государственными служащими должностных полномочий.

2. В соответствии с п. 3 Типовой кодекс «является сводом основных правил служебного поведения и общих принципов служебной этики, которыми надлежит руководствоваться государственным (муниципальным) служащим независимо от замещаемой должности»¹. Каждое правило эффективно только в случае, если гарантируется действенными механизмами его выполнения. Следовательно, встает вопрос о правовой природе содержащихся в Кодексе правил, и таким образом, об ответственности за их нарушение. Известным свойством правовой нормы представляет собой возможность ее принудительного гарантирования государством с помощью института юридической ответственности [1]. Всякие другие правила поведения могут обеспечиваться, в отличие от правовых, только способами социального влияния на нарушителя без применения к нему государственного механизма давления. Положения кодекса этики человек должен разделять свободно и сознательно, попытки принуждения к соблюдению этических требований перечеркивает его смысл. Согласно п. 29 государственный служащий за несоблюдение положений Кодекса в соответствии с законодательством Российской Федерации несет моральную и другую ответственность.
3. Кодекс должен быть свободен от прямого воздействия правовых норм, допускать только упоминание о соответствующих принципах закона и отсылать к правильным законодательным актам. Этический кодекс не обязан быть вариантом юридического закона: по смыслу, воздействию и применению. Согласно п. 12 Типового кодекса государственные служащие обязаны следовать Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, это воспроизводит вторая часть 15 статьи Конституции Российской Федерации. Требования к антикоррупционному поведению государственных служащих существенно копируют положения законодательства о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции.
4. Не говорится в Кодексе и о каких-либо институтах, которые должны следить за исполнением Кодекса этики и выносить решения по спорным вопросам его соблюдения.

Таким образом, этический кодекс — дополнительный и достаточно эффективный инструмент развития организационной культуры органов государственной власти.

Факт принятия Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации как механизма регулирования деятельности государственных служащих доказывает зрелость общества и его стремление сформировать результативную и социально направленную систему государственного управления.

Литература

1. *Магомедов К.* Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы / К. Магомедов // Государственная служба. 2007. № 5 (49). С. 66.
2. *Соколов В.М.* Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации / В.М. Соколов // Государственная служба. 2004. № 2 (28). С. 116.

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/55171108/> (дата обращения: 16.01.2019).