

# Нормативно-правовое обоснование развития и реализации административной этики в системе государственной гражданской службы

**Балакирева Марина Александровна**, магистрант направления «Управление персоналом» факультета социальных технологий СЗИУ РАНХиГС; jiffard-monin

*Научный руководитель:*

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

*Аннотация*

Статья рассматривает нормативно-правовое обоснование развития и реализации административной этики в системе государственной гражданской службы. Управление административной этикой заключается в определении должного поведения государственных служащих, в создании связанных с этим правил и стандартов поведения, а также разработке процедур по их выполнению.

*Ключевые слова:* административная этика, государственная гражданская служба, внутренний контроль, государственное управление, нормы поведения

## Regulatory and Legal Basis for the Development and Implementation of Administrative Ethics in the Public Civil Service

**Marina A. Balakireva**, master's degree of the faculty of Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPА; 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 RANEPА, PhD in History; voinalu@mail.ru

*Abstract*

The article considers the regulatory and legal basis for the development and implementation of administrative ethics in the public civil service. The management of administrative ethics is the determination of the proper conduct of public servants, the creation of related rules and standards of conduct, and the development of procedures for their implementation.

*Keywords:* administrative ethics, civil service, internal control, public administration, standards of conduct

Государственная служба, чтобы быть эффективной, должна базироваться на стойком духовно-нравственной основе, и это является объективной закономерностью.

Задачи государственной службы, ее ключевые нормы, принципы, профессиональные кадровые требования — все включает нравственный аспект, в определяющей степени решающий ее тенденции и главные доминанты.

Развитие государственной службы обуславливает обязательность культивирования устойчивого и осознанного следования государственных служащих высоким моральным традициям и принципам, увеличение роли нравственных аспектов поведения в процессе реализации функций и целей государственного управления.

Этика поведения государственного служащего в специальной литературе рассматривается в качестве признака профессионализма, а также управленческой компетенции. Она «имеет нормативно-деонтологический характер, и это равным образом отображается в практике издания соответствующих кодексов, законов и других официальных требований, формирующих цельное морально-этическое пространство государственной службы» [1, с. 116].

Особенно в этих документах находят реализацию требующие, запретительные и рекомендательные нравственные нормы, а также создаются такие категории морально-этического пространства государственной службы, как гражданственность, гуманизм, патриотизм, верность служебному долгу, искренность, профессиональная честь, доброжелательность, честность и правдивость, чуткость и отзывчивость, а также корректность, деликатность, тактичность и пунктуальность.

Различные определения «этики» можно встретить в современной литературе, посвященной вопросам служебной этике.

Административная этика представляет «адаптированные к практическим нуждам муниципальной и государственной службы сведения об основных закономерностях, этических понятиях и направлениях создания служебных отношений, о нравственных ценностях, о моральных требованиях к формам, методу и стилю служебной деятельности в области государственного и муниципального управления»<sup>1</sup>.

Соответственно управление административной этикой заключается в определении должного поведения государственных служащих, в создании связанных с этим правил и стандартов поведения, а также разработке процедур по их выполнению.

Административная этика — это «вид профессиональной этики, связанный с проблемами государственного управления, особенностью бюрократических организаций» [1, с. 116]. Как «наука о приложении моральных принципов к поведению и деятельности должностных лиц и государственных служащих и как кодекс поведения государственных служащих» [3, с. 66], административная этика требует определенный тип нравственных отношений, представляющие оптимальные с точки зрения выполнения работниками государственного аппарата своей профессиональной службы.

«При высоком уровне этического поведения государственных служащих общество получает более экономное применение ресурсов, качественную систему принятия решений, уменьшение антисоциального поведения в государственном аппарате, сокращение конфликтных ситуаций и рост доверия к власти» [1, с. 116].

Как и любая другая профессиональная этика, административная этика включает нормы общечеловеческой морали, то есть подтверждает значимость таких качеств, как ответственность, гражданская позиция, долг, честность, патриотизм, уважительное отношение к человеку любой нации, любого социального происхождения или материального достатка для профессий всех сфер человеческой деятельности.

Тем не менее, административная этика должна включить в себя те нравственные принципы и нормы, в полной мере необходимые для человека, занимающегося государ-

<sup>1</sup> Государственная служба : энциклопедический словарь [Электронный ресурс] / [Абрамова В. Л. и др.] ; под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица ; Российская акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. Москва : Изд-во РАГС, 2008. 428 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01003442491> (дата обращения: 16. 01. 2019).

ственным управлением на каждом его уровне. Оценка значимости этих норм и принципов должна быть определена именно в административной этике.

Объект административной этики включает в себя отношения внутри аппарата и между государством и отдельными гражданами и институтами гражданского общества. Материальные носители нравственности представляют собой персонал муниципальной и государственной службы, а также государственный аппарат власти в целом.

Субъект этических оценок поведения и действий государственных служащих и государственных структур — это общество, законодательство, налогоплательщики и избиратели. В результате выполнения своих профессиональных обязанностей служащие осуществляют не исключительно свои персональные моральные понятия, но первоначально моральные нормы и принципы, освященные законом, общественным мнением и политическими установками легитимной власти.

Административная мораль по структуре включает в себя:

1. Нравственные ценности, которые являются совокупностью моральных принципов, убеждений, норм, мотивирующих особенное поведение в противовес всем другим способам реагирования. Они не навязываются, не выдвигаются как идеологические установки, которые жестко детерминируют поступки служащего. Поэтому в каждой конкретной ситуации государственный служащий сам осуществляет выбор, обосновывает его и несет ответственность.
2. Перечень личностных качеств и привычек, например, честность, скромность, дисциплинированность и т. д. Нравственные чувства отражают субъективные переживания реальных взаимоотношений между людьми, отношение служащего к самому себе, к своему месту на службе и в обществе.
3. Оценочные понятия, например, добро, справедливость, неподкупность, порядочность, долг и т. д. Такого рода понятия представляют собой исходную базу нравственных прочных основ администрирования, задают перспективное сочетание гармонии личных, государственных и корпоративных интересов.
4. Основополагающие принципы и нормы поведения в обществе и на службе такие, как высококачественное выполнение служебного долга, патриотизм, лояльность к власти. Они представляют собой ориентир поведения служащего, формируют мотивацию его действий и мыслей, моральную позицию, которыми он руководствуется при исполнении обязанности по должности.

«Принцип справедливости является еще одним фундаментальным принципом этики государственной службы, поскольку он прямо связан с проблемой уважения населения к государственной власти, к служащим государственного аппарата. Всякая несправедливость, допускаемая чиновниками, наносит моральный ущерб авторитету власти в целом. С точки зрения задач государственной службы принцип справедливости означает законное и рациональное использование властных полномочий, защиту прав и законных интересов граждан, удовлетворение их социальных ожиданий. Этический принцип справедливости в государственной службе конкретизируется в ряде этических норм: никогда не дискриминировать одних путем предоставления льгот другим, не допускать субъективизма в оценке личностно-деловых качеств людей и др.» [2, с. 124].

Для распространения в государственном аппарате этических норм и стандартов и их реализации на практике необходима разработка соответствующей этической инфраструктуры. Цель ее создания — обеспечение и поддержка высокого уровня морали среди работников государственных органов власти, поскольку само существование ценностей и этических норм, а также этического законодательства не ведет к их автоматическому выполнению.

«Признаками коррумпированности государственного служащего являются: незаконность получаемых служащим материальных и нематериальных выгод; злоупотребление властью, использование служебного положения вопреки интересам государственной службы; умышленное использование служебного положения и авторитета занимаемой должности для личного обогащения; наличие личной корысти и личной заинтересованности. Предметом коррупции могут быть: приватизация государственной собственности, распределение бюджетных средств, предоставление льгот и лицензирование, налогообложение и таможенная сфера, здравоохранение и образование, призыв на военную службу» [4].

Этическая инфраструктура выполняет руководящие, контрольные и управленческие функции и состоит из семи основных элементов.

- Политическая воля к реформе. В области этики государственной службы ни одна инициатива не будет удачной, если за ней не стоят желание и воля руководства страны.
- Законодательство. Это набор определенных законов, который обеспечивает вначале процедуры надзора, исполнения расследований и применения наказаний.
- Механизмы отчетности. Процедуры отчетности, осуществления внешнего и внутреннего аудита работы государственных органов, и органы, реализующие контроль.
- Кодексы поведения. Нормативные акты, определяющие стандарты поведения для отдельных органов власти в частности или для государственной службы в целом.
- Механизмы профессиональной социализации. Способы, процедуры, программы обучения, государственных служащих стандартам поведения.
- Критерии государственной службы. Достаточный набор факторов, влияющих на поведение государственного служащего: равное отношение независимо от должности, оплаты труда и т. д.
- Координирующие органы. Государственные органы власти, отвечающие за регулирование административной этики и за выполнение этического реформирования государственной службы.

Таким образом, этическая инфраструктура представляет собой отдельный комплекс взаимосвязанных мероприятий, который используется для регулирования служебного поведения государственных служащих.

Основные правила и принципы служебного поведения гражданского служащего отражены в следующих международных нормативных правовых актах и нормативных правовых актах Российской Федерации:

- Конституция Российской Федерации.
- Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает виды федеральной государственной службы и уровни государственной гражданской службы, устанавливает основные принципы функционирования и построения системы государственной службы, определяет общие критерии прохождения государственной службы.
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 года № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих.
- Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885, утверждает общие принципы служебного поведения государственных служащих.
- Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет предписания служебного поведения гражданских служащих, устанавливает отношение к своему служебному долгу, требования добросовестного выполнения должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц.
- Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих и муниципальных служащих устанавливает основные правила и принципы служебного поведения и этические нормы для подобающего выполнения профессиональной деятельности, предполагает ответственность за нарушение положений кодекса<sup>1</sup>.

Итак, формируется два основных механизма регулирования поведения служащих органов власти, в том числе морально-этического поведения.

Во-первых, основа внешнего контроля на этических кодексах, законах и правилах, ответственность за невыполнение которых несут служащие, то есть механизма расследований и надзора. К внешнему контролю относятся:

- механизм подотчетности государственных служащих,
- законодательство по этике государственной службы,
- этические кодексы, установленные в каждом государственном органе.

В настоящее время основной институт, обеспечивающий наблюдение за следованием гражданскими государственными служащими норм профессиональной этики, представляет собой комиссии по соблюдению служебной этики и урегулированию конфликта интересов.

Во-вторых, внутренний контроль, базирующийся на нравственных убеждениях, системы профессиональных и личных ценностей и социальных норм, которые проявляются в момент принятия решений или иной деятельности.

Внутренний контроль как средство управления поведения чиновников включает этические убеждения и ценности, поведенческие направления, этические концепции принятия решений, которые, в дальнейшем, становятся элементами организационной культуры органов исполнительной власти.

Этот фактор является одним из важнейших в процессе формирования имиджа государственных служащих. Между уровнем административной этики государственных служащих в наличии плотная взаимосвязь с одной стороны, и результативностью государственного регулирования — с другой.

В большинстве стран в современных условиях на государственной службе формируется механизм регулирования эффективностью посредством культуры и ценностей, а не бюрократических правил и норм.

Следовательно, этика государственного аппарата базируется на моральных обязательствах служащих различного управленческого уровня перед государством и обществом, соблюдаемыми в процессе своей профессиональной деятельности.

Моральные обязательства и ответственность государственных служащих перед установленным объектом являются основным ядром. Таким объектом может выступать:

- закон, социальные ценности, этические нормы, стандарты;
- группа лиц, определенное должностное лицо, организация в целом, клиенты.

Вследствие этого при принятии решения может появиться проблема выбора преимуществ, когда необходимо вынести решение на базе обязательств и норм ответственности перед этими объектами, что порождает конфликт интересов или ценностей. Государственные служащие обязаны ставить верность высшим моральным принципам государству выше верности государственному органу или отдельным лицам.

<sup>1</sup> 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).

### *Литература*

1. *Кабашов С. Ю.* Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции / С. Ю. Кабашов. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014.
2. *Омельченко Н. А.* Этика и культура управления в системе государственной власти и государственной службы / Н. А. Омельченко. М., 2010.
3. *Турчинов А. И.* Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы : монография / А. И. Турчинов, К. О. Магомедов. М. : РАГС, 2010.
4. *Черепанов В. В.* Основы государственной службы и кадровой политики / В. В. Черепанов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010.