

Этика госслужащих

Лекция

Вопросы

- 1. Понятие «этика госслужащих».
- 2. Регулирование профессиональной этики госслужащих в Российской Федерации.
- 3. Международные стандарты профессиональной этики госслужащих. Зарубежный опыт.

Общее понятие ЭГ

- ЭГ – это корпоративная профессиональная этика.
- Она является составной частью *этики управления, или этики делового администрирования.*
- ЭГ включает в себя основные элементы этики и культуры управления применительно к:
 - *подготовке решений,*
 - *принятию решений,*
 - *выполнению решений.*

Особенность ЭГ



Будучи разновидностью административной этики, ЭГ представляет собой совокупность правил, позволяющих реализовывать этические идеалы и представления в повседневной практике деятельности и поведения государственных служащих.

Другая особенность ЭГ



- Она является этикой *публичного* администрирования, или публичного управления.
- Это означает, что она распространяется на поведение полномочных субъектов, действующих не в сфере фирм и организаций, а в сфере государственного муниципального управления.

ЭГ и общественная мораль



- ЭГ связана с общечеловеческими этическими нормами и принципами.
- Она конкретизирует их к сфере государственного управления.

Историческая справка



- Этические правила госслужбы восходят к периоду возникновения ГС (древний Шумер, Рим, Китай, Греция).
- В зависимости от традиций управления в различных странах и этических норм той или иной культуры ЭГ сочетает с себе инвариантные и вариативные черты.

Сущность профессиональной этики ГС

- **Суть профессиональной этики государственных служащих заключается в регулировании морально-этической стороны госслужбы в целях обеспечения честного и добросовестного выполнения служащими своих должностных обязанностей, выражающихся в последовательном соблюдении государственными служащими интересов и защите прав и свобод человека.**

Этический кодекс принца Сетоку



- Это первый этический Кодекс госслужащих (VII в.).
- Принципы:
 - служение государству и обществу,
 - дух согласия,
 - исполнение законов,
 - следование ритуалу и исполнение долга чиновниками.

Статья 4

- *«Сановники и чиновники! В основу своей деятельности положите ритуал – это основа управления народом. Если высшие не соблюдают ритуала, то среди низших нет порядка. Если низшие не соблюдают ритуала, то непременно возникают преступления. Поэтому, если сановники и вассалы соблюдают ритуал, то положения рангов не нарушатся. Если простой народ соблюдает ритуал, то и государство управляется естественно».*

Статья 7

- *«Каждый человек должен иметь свои обязанности, и дела управления должны быть разграничены. Когда умного человека назначают на должность, тотчас же слышатся похвалы. Когда же беспринципный человек занимает должность, то многочисленны беспорядки. Все дела непременно будут улажены, если на должности будут приняты способные люди. Поэтому в древности мудрые государи искали способных людей на посты, а не искали постов для людей».*

Статья 13

- *«Все назначенные государем чиновники должны одинаково хорошо исполнять свои обязанности, действовать в духе согласия. Чиновники! Не задерживайте государственные дела под предлогом того, что они к вам не относятся».*

Определения

- **Госслужба** – это профессиональная служебная деятельность на должности госслужбы в соответствии с актом назначения на должность и со служебным контрактом и получением денежного содержания из средств федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации.
- **Госслужащий** (гражданский служащий) – это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.
- Госслужащий служит государству и представляет его в многообразных отношениях с гражданами, негосударственными организациями.

Особенности госслужбы

- ГС – это специфический вид управленческой деятельности, заключающийся в постоянном принятии и реализации властных решений.
- Они должны быть морально обоснованы и исключать моральные потери.
- ГС предполагает:
 - властные, организационно-распорядительные полномочия госслужащих,
 - предполагает связь с осуществлением политики государства и реализации от его имени основных экономических, социальных и политических программ среди населения.

ГС как идеологическая система

- Госслужащие действуют не от своего имени, а от имени государства (т.е. не принадлежат сами себе).
- Деятельность госслужащих и их личностно-профессиональные качества должны подчиняться принципу субординации при достижении поставленных целей, которые могут носить идеологический характер.
- Правило ст. 13 Конституции РФ, запрещающего установление обязательной государственной идеологии, по отношению к государственным органам понимается ограничительно.

Субъективный фактор ГС

- Основные требования:
 - объективность,
 - ответственность,
 - профессионализм,
 - беспристрастность,
 - открытость.
- От состояния кадрового потенциала зависит принятие и эффективное исполнение решений, способных вызывать позитивные перемены в обществе.
- Отсюда реформы в системе госуправления предполагают развитие морально-этических требований к личности и поведению госслужащих.

Теории управления и ЭГ

- Развитие этики публичного администрирования – действенный способ повышения эффективности госслужбы, регулирования конфликта интересов, противодействия коррупции.
- В соответствии с этим, реформирование системы госслужбы в 20-21 веке связано с повышением роли ценностных, морально-этических регуляторов деятельности и поведения госслужащих.

Государственная политика в сфере ЭГ

- ЭГ как сложный и динамично эволюционирующий комплекс – предмет политики государства.
- «Система государственной бюрократии в нашей стране неэффективна, порождает коррупцию, массовый правовой нигилизм, вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики» (Из Послания Д.А. Медведева Федеральному собранию от 5 ноября 2008 года).
- Следовательно, модернизация страны должна начинаться с модернизации системы госуправления, в том числе посредством его этизации.

Модернизация госслужбы



НЕВОЛЬНОЕ ПРИЗНАНИЕ
— Будь такой добрый, батюшка! Я ведь тебя как человека прошу.
— Извиняюсь, гражданка! Я не человек, а старший делопроизводитель.

- В настоящее время это понятие предполагает связь между повышением эффективности госслужбы с развитием правил ЭГ и их соблюдением.
- Модернизация госслужбы – это в том числе изживание исторического стереотипа бюрократа.

Конституционные основания ЭГ

- Они заключается в конституционном принципе поддержания доверия граждан к закону, суду и действиям органов государственной власти (п. 10 Постановления Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 9-П, п. 4.2. Постановления КС от 6.02.2014 г. № 2-П)
- Профессиональная этика госслужащих – это не только инструмент эффективного управления, но и способ реализации доверия граждан к государству и его органам.
- Неэтичное поведение госслужащих подрывает это доверие.

Следствия данного принципа



- 1. Необходимость поддержания стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм.
- 2. ***Запрет произвола и злоупотребления служебным положением как принцип государственного управления.***

Понятие профессиональной компетентности госслужащих

- Знание правил ЭГ – это составная часть профессиональной компетентности.
- Иные элементы:
 - знание сущности экономических процессов, особенностей развития территорий,
 - знание начал психологии,
 - знание и умение применять методы и процедуры управления.

Деловые качества управленца



- Организованность,
- Коммуникабельность,
- Эрудированность,
- Творческое мышление.

Последние тенденции



- Степень воплощения морально-этических норм госслужбы входит в систему оценок эффективности государственного управления.
- В случае расхождения поведения с его должной моделью возникают девиации:

Произвол, Коррупция.
Хамство.

Профессионально-этическая компетентность госслужащих



- Способность устанавливать границу между требованиями профэтики, принципами универсальной этики и должностными обязанностями (которые могут трактоваться достаточно широко), а также собственными убеждениями, законами и подзаконными актами.

Уровни ЭГ

- **Формальный:** закрепленные в нормативных и нормативно-правовых актах этические принципы и нормы, выраженные в общей форме моральных требований и обязательств по отношению к нравственной и профессионально-этической сути госслужащего, назначению его деятельности, характеру его взаимоотношения с государством и населением.
- **Неформальный:** знания установленных норм, умения, и навыки их реализовывать.

Сферы охвата ЭГ



- 1. Руководитель – подчиненный.
- 2. Сотрудник – сотрудник.
- 3. Должностное лицо – гражданин.

Вопр. 2. Регулирование ЭГ в РФ

- Нормы и принципы ЭГ подлежат формализации, т.е. закрепляются в нормативных документах.
- Формализация стремится быть системно завершенной, т.е. выражается в форме кодификации.
 - на уровне законодательства (ст. 17 и 18 Закона о гражданской государственной службе в РФ 2004),
 - на уровне типовых кодексов профэтики, т.е. рекомендательных актов.

ФЗ от 27.07.2014 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.)

- **Статья 17 «Запреты, связанный с госслужбой».**

- занятие предпринимательской деятельностью, участие в управлении хозяйствующим субъектом (предусматриваются исключения);
- получение вознаграждений от физических и юридических лиц, связанного с исполнением должностных обязанностей;
- выезд за пределы РФ за счет средств физических и юридических лиц;
- разглашение конфиденциальной информации;
- публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов и их руководства.

Запреты (продолжение)

- получение без письменного разрешения представителя нанимателя наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий,
- использование преимуществ должностного положения для проведения предвыборной агитации.

Ст. 18 «Требования к служебному поведению».

- исполнять обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- осуществлять деятельность в рамках компетенции, очерченной законом;
- равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам; не оказывать предпочтение к какому-либо общественному или религиозному объединению, профессиональным и социальным группам;
- не совершать действий, связанных с влиянием личных, материальных (финансовых) и иных интересов,
- проявлять корректность по отношению к гражданам.

Конфликт интересов

- Закон о госслужбе предписывает (ст. 18) не допускать конфликтов интересов, способных нанести ущерб авторитету государственных органов.
- Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность государственных служащих влияет или может повлиять на объективное исполнение ими своих должностных обязанностей.
- В результате возникает противоречие между личными интересами госслужащих и интересами граждан, организаций, субъектов РФ и РФ в целом.

Кодификация ЭГ в России

- Базовые этические нормы деятельности госслужащих в РФ были разработаны и приняты только в 2002 году.
- **«Общие принципы служебного поведения государственных служащих»** (утверждены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885);
- Изменения, касающиеся преамбулы, были утверждены Указом Президента РФ от 16 июля 2009 г.

Общая характеристика «Общих принципов»

- Имеют много сходных черт с аналогичными документами, принятыми в других странах.
- Однако положения, касающиеся антикоррупционного поведения, прописаны более детально.
- Общие принципы отражают такие принципы поведения госслужащих, как
 - добросовестное исполнение обязанностей,
 - соблюдение прав и свобод человека и гражданина,
 - исключение действий, связанных с влиянием личных, финансовых и интересов.

«Общие принципы» и иные документы



«Общие принципы» стали основой соответствующих положений Закона о госслужбе и Федеральной целевой программы «Реформирование государственной службы РФ (2009 – 2013 гг.)».

Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих 2010 года

- Решение о разработке было принято 28 апреля 2010 года Президиумом Совета по противодействию коррупции при Президенте РФ.
- Проект был разработан Департаментом госслужбы Министерства здравоохранения и социального развития РФ (июнь 2010 года).
- 8 июня 2010 года Проект был рассмотрен на Общественных слушаниях в РАГС. *Было решено дополнить его понятием «муниципальные служащие».*
- 23 декабря 2010 года Проект был одобрен Советом по противодействию коррупции (Протокол № 21).

Предпосылка единых требований к госслужащим и муниципальным служащим

- Ст. 7 ФЗ о гражданской госслужбе устанавливает единство между государственной службой и муниципальной службой.
- Оно обеспечивается:
 - посредством единых основных квалификационных требований;
 - посредством единых ограничений и обязательств при прохождении госслужбы и муниципальной службы;
 - посредством единства требований и подготовки кадров.

Особенности Типового Кодекса

- Изначально рассматривался как модельный, т.е. как свод наиболее общих правил.
- Это также означает, что на его основе госорганы должны разработать собственные кодексы с учетом специфики их деятельности.



Характеристика Типового кодекса

- Устанавливает основные принципы **административно-управленческой морали**.
- Является основой для контроля со стороны общественности за деятельностью государственных и муниципальных
- По сравнению с «Общими принципами» Типовой кодекс является расширенным и детализированным сводом этических правил и норм.
- Предусмотрены меры дисциплинарной характера в случаях нарушения его

Сущность Типового кодекса

Этические нормы и правила служебного поведения нацелены на **достойное** выполнение служащими их проф. деятельности и **содействие укреплению авторитета гос. и муниципального служащего, доверия граждан к гос. органам и органам местного самоуправления.**

- Кодекс служит:
 - основой для формирования должной морали в сфере г. и м. службы,
 - является инструментом общественного контроля и самоконтроля служащих.

Основные принципы служебного поведения

- добросовестное исполнение обязанностей на высоком профессиональном уровне,

- приоритет прав и свобод человека и гражданина,

- осуществление деятельности только в пределах полномочий,

- беспристрастность,

- исключение действий под влиянием каких-либо личных и иных интересов,

- сообщение руководителю и правоохранительным органам о случаях склонения к коррупционному

Основные принципы служебного поведения

- соблюдение установленных ограничений и запретов,
- соблюдение нейтральности,
- *соблюдение правил служебной этики (ст. 7, 8) и правил делового поведения (деловой этики) (ст. 9).*
- соблюдение корректности и внимательности в обращении с гражданами,
- проявление уважения и терпимости к обычаям и традициям народов РФ, учет особенностей различных этнических, социальных и

Основные принципы служебного поведения

- Воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективности исполнении должностных обязанностей, избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету гос. органа или органа местного самоуправления.
- Принимать меры по недопущению конфликта интересов и урегулированию конфликта интересов.
- Не использовать свое положение при решении вопросов личного характера.
- Воздерживаться от суждений и оценок в отношении органов власти, их руководителей (если это не входит в обязанность служащего).

Общие принципы служебного поведения

- Соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.
- Уважительно относиться к деятельности СМИ по информированию общества о работе гос. и муниципальных органов, оказывать им содействие в получении достоверной информации.
- Воздерживаться, в том числе в СМИ, от обозначения в иностранной валюте стоимости ТРУ и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами РФ, показателями бюджетов все уровней
- **Исключения должны быть предусмотрены законодательством РФ или международными договорами, обычаями делового оборота.**

Специальные принципы



- **Принцип законности:**
- *Основывать свою деятельность на законе и не допускать его нарушения.*

Антикоррупционное поведение

- Сообщать о возможном конфликте интересов,
- Содействовать его разрешению,
- Запрет на получение подарков (ч. 4 ст. 5).
- Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями признаются федеральной собственностью, собственностью субъекта Федерации или органа местного самоуправления.



Обращение со служебной информацией



- Обработка и передача информации должна основываться на требованиях законодательства и локальных нормативно-правовых актах.
- Служащие должны придерживаться режима конфиденциальности информации.

Этика поведения служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями (ст. 7).



- Он должен быть:
 - Образцом профессионализма, безупречной репутации, честности, справедливости, способствовать формированию благоприятного морально-психологического климата.

Он **должен** принимать меры по предупреждению коррупции, конфликта интересов, содействовать реализации принципа нейтральности.

Ответственность руководителя

Руководящий работник в соответствии с законодательством РФ несет ответственность за действия или бездействия подчиненных сотрудников, которые нарушают принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял мер по недопущению таких действий.

Ответственный руководитель



Этические правила



- Воздержание от дискриминации,
- Воздержание от грубости, пренебрежительного тона, заносчивости, необоснованных обвинений, угроз, и т.д.,
- Воздержания от курения во время беседы.

Этические правила



- Служащие должны быть:
- вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными в общении с гражданами и коллегами.

Внешний вид



- Внешний вид при исполнении своих обязанностей должен соответствовать деловому стилю (официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность).

Ответственность за нарушения кодекса

- *Ст. 10 «Ответственность государственного и муниципального служащего за нарушение Кодекса».*
- Предполагает моральное осуждение (на заседаниях Комиссий по соблюдению требований к служащему поведению госслужащего) и юридическую ответственность в случаях, предусмотренных законодательством.
- Соблюдение правил поведения учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва и выдвижении на вышестоящие должности.
- Ответственность предусматривается **ст. 68 Закона о госслужбе**, но она имеет бланкетный характер.

Ведомственные кодексы

- **Стали приниматься в 2010 году на федеральном и региональном уровне.**
- **Однако некоторые ведомственные кодексы были приняты до 2010 года:**
 - Постановление Правительства РФ от 12.12.2004 года «Об утверждении типового кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специального депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений».
 - Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел (Приложение к Приказу министра МВД от 24 декабря 2008 № 1138).

Федеральные ведомственные кодексы

- Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных и гражданских служащих Министерства финансов РФ от 23 марта 2011 г.;
- Приказ Минспорттуризма РФ от 18.05.2011 № 425 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ»;
- Приказ Росавиации от 18.05.2011 № 276 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства воздушного транспорта».

Федеральные ведомственные кодексы

- Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета РФ от 11 апреля 2011 года;
- Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата и загранаппарата Министерства экономического развития РФ (Утв. Приказом Минэкономразвития от 2 июня 2011 № 292);
- Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 марта 2011 года;
- Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной миграционной службы от 25 февраля 2014 года.

Федеральные ведомственные кодексы

- Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы от 11 апреля 2011 года;

Региональные ведомственные кодексы

- Постановление от 24.02.2011 № 29 «О кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Ленинградской области в органах исполнительной власти и аппаратах мировых судей Ленинградской области»;
- Приказ Министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области от 25 января 2013 года № 12-мпр об утверждении кодекса этики и служебного поведения госслужащих;

Региональные кодексы общего вневедомственного характера

Кодекс этики и и служебного поведения
государственных гражданских служащих
Республики Коми от 10 марта 2011 года.

Особенности ведомственных кодексов

- В ряде случаев прописаны особенности разрешения этических конфликтов и конфликтов интересов.
- Детализировано поведение, которое считается коррупционно опасным.
- В некоторых региональных кодексах детально оговаривается внешний вид сотрудников (включая ограничение использования аксессуаров).

Недостатки кодексов



- В большинстве кодексов предусмотрена административная и дисциплинарная ответственность за нарушение их положений, однако механизмы и процедура контроля исполнения не прописаны в детальной форме.
- Сохраняется возможность широкого толкования некоторых положений.

Дальнейшие направления кодификации ЭГ

- Выдвигаются предложения:
 - по уточнению положений ЭГ применительно к функционированию «электронного правительства»,
 - уточнению этических норм в процессе взаимодействия с бизнесом, при осуществлении кураторства над сделками с недвижимостью, займами и электронными торгами.
- Подготовка Положения о роли этических советников и комиссий по этике в гос. и муниципальной службе.
- Разработка клятвы Сперанского.

Подготовка нового Кодекса этики госслужащих

- Работа проводится с лета 2014 года в Минтруде.
- В основе - идея создания специального кодекса для государственных служащих.
- Предполагается детализация внешнего вида госслужащих.

Этический режим госслужбы (инфраструктура ЭГ)

- 1. Наличие официального документа, преимущественно Кодекса.
- 2. Необходимость наличия разъяснений каждого правила и приведение типовых примеров.
- 3. Закрепление этических норм в коллективных и индивидуальных трудовых договорах.
- 4. Адаптация общих норм к специфике конкретной организации.

Этический режим госслужбы (продолжение)

- 5. Оценка этического поведения госслужащих как основа их продвижения по службе.
- 6. Наличие советника по этике, обладающего консультативными и административными полномочиями. Наличие комитета по этике внутри департаментов.
- 7. Обучение нормам этики чиновников всех уровней, начиная от вновь поступивших и заканчивая представителями высших эшелонов власти.

Комиссии по этике – составная часть этичного режима



- *Указ Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».*

Основные задачи деятельности комиссий

- Обеспечение соблюдения федеральными госслужащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также обеспечение исполнения ими обязанностей, установленных ФЗ от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
- Осуществление мер по предотвращению коррупции.

Основания для заседаний комиссий (п. 16).

- Предоставление госслужащими недостоверных или неполных сведений о доходах;
- Несоблюдение госслужащими требований об урегулировании интересов.
- Поступление обращения гражданина, давшего согласие на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации, работу которой он курировал, будучи госслужащим до истечения двух лет.
- Заявление госслужащего о невозможности по объективным причинам предоставить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Вопр. 3. Международные стандарты этики ГС

- Внимание к регламентации профессионально-этических сторон деятельности госслужащих – явление мирового масштаба.
- Во многих странах мира происходит формирование культуры госслужбы, основанной на этизации последней.
- Цель этизации – повышение эффективности системы госуправления и обеспечение интересов граждан через предотвращение злоупотребления властью.

Формирование мировых стандартов

- В настоящее время общие подходы и требования к поведению госслужащих закреплены в международных документах разной юридической силы.
- Развитие ЭГ перестает быть замкнутым.
- Данные документы и закрепленные в них стандарты находятся в основании Российского Типового кодекса.

Кодекс универсального характера

- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц.
Принят 12 декабря 1996 года Резолюцией 5/59 на 82-ом Пленарном заседании 51-й Генеральной Ассамблеи ООН.

Кодекс регионального характера

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 1 мая 2000 года № R(2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих.