**Содержание**

Введение…………………………………………………………………………...3

Глава 1. Теоретические основы этики государственного служащего…………6

* 1. Сущность и содержание понятия «этика», основные требования и особенности профессиональной этики государственного служащего………………………………………………………….……………...6
  2. Этические принципы профессиональной деятельности государственных служащих…………………………………………………..13
  3. Правовое регулирование служебной этики государственных служащих………………………………………………………………………..18

Глава 2. Роль этики государственных служащих в системе государственного управления…………………………………………………………...…………..22

2.1 Зарубежный опыт формирования и регулирования этических норм государственных служащих…………………………………………………….22

2.2 Отечественный опыт формирования и внедрения этики профессионального и служебного поведения государственных гражданских служащих…………………………………………………………………………30

Заключение……………………………………………………………………….42

Библиографический список………..……………………………..……………..44

**Введение**

Построение демократического правового социального федеративного государства требует создания эффективной модели государственного управления, формирования высококомпетентного кадрового состава аппарата государственной службы, обладающего высоким уровнем нравственного развития. В связи с этим все большее значение приобретает профессиональная этика, нравственная культура государственных гражданских служащих, так как высокий этический уровень государственных служащих является главным фактором повышения престижа Российской Федерации на мировой арене, а государственные служащие в своей деятельности воплощают политику государства в его взаимодействии с населением.

Весьма важно, чтобы органы государственные управления и служащие государственного аппарата отвечали требованиям, предъявляемым обществом, так как главное их назначение - служить общественным интересам граждан. Тем самым государственная служба и ее нравственная культура превратились в важнейший самостоятельный фактор, влияющий на нравственные установки и ценностные ориентации общества.

Именно отсутствие этических принципов служащих в значительной мере способствует негативным явлениям, отклонениям от ответственности, коррупции, взяточничеству. Это, в свою очередь и приводит к падению доверия населения к чиновничеству.

Профилактика негативных явлений на государственной службе основывается в огромной степени на культивировании этических принципов. Такого рода принципы, этические нормы закрепляются в кодексах этики.

Этические кодексы призваны задавать нравственные ориентиры. Цель их заключается в поддержании высокого статуса и установлении основных стандартов поведения, предотвращении коррупции.

Таким образом, между этикой и соответствующими нормативными документами, регулирующими работу государственных служащих, нет непреодолимой стены. Зачастую именно этическая трактовка конкретной ситуации является основой для того или иного закона. В свою очередь этические нормы могут опираться на нормы правовые.

**Актуальность** темы данного исследования определяется потребностью в изучении и необходимостью формирования этической и нравственной культуры государственного служащего как одного из важнейших факторов, влияющих на эффективность работы государственной службы.

**Объектом** исследования являются особенности этики и этические принципы профессиональной деятельности государственных служащих.

**Предметом** исследования выступают эффективные формы и методы внедрения и формирования этических норм поведения государственного служащего в России.

**Цель** написания курсовой работы: изучение эффективных форм и методов внедрения и формирования этических норм поведения государственного служащего в России.

Для достижения данной цели в работе решаются следующие **задачи**:

1. Раскрыть сущность и содержание понятия «этика»;
2. Рассмотреть основные требования и особенности профессиональной этики государственного служащего;
3. Изучить правовое регулирование служебной этики государственных служащих;
4. Исследовать зарубежный опыт формирования и регулирования этических норм государственных служащих;
5. Проанализировать отечественный опыт формирования и внедрения этики профессионального и служебного поведения государственных гражданских служащих.

Информационной базой для исследования послужили официальные данные информационных порталов государственной гражданской службы, а также Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, методический инструментарий по **формированию моделей компетенций и методов их оценки для групп должностей государственной гражданской службы Томской области.**

В ходе выполнения исследования были выделены **методологические основы курсовой работы**: аналитический, сравнительный методы. Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, опыт зарубежных стран и отечественный опыт формирования этики госслужащих.

**Область применения**: данная тема исследования полезна при формировании кадрового состава аппарата государственного управления.

**Практическая значимость** работы состоит в том, что применение исследуемых методик внедрения и формирования этической культуры кадров для замещения должностей государственной гражданской службы необходимо для выявления соответствия кандидатов на государственную и муниципальную службу обязательным квалификационным требованиям, применимым ко всем должностям гражданской службы.

Курсовая работа состоит из введения, в котором обоснованы актуальность избранной темы, объект, предмет, цель, задачи и методы исследования данной работы; двух глав - в первой раскрываются теоретические основы этики государственного служащего, во второй выявляется роль этики государственных служащих в системе государственного управления путем анализа зарубежного и отечественного опыта внедрения этики в профессиональную деятельность госслужащих; заключения; списка использованных источников.

**Глава 1. Теоретические основы этики государственного служащего**

* 1. **Сущность и содержание понятия «этика», основные требования и особенности профессиональной этики государственного служащего**

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Добросовестное и эффективное исполнение государственной службы невозможно без создания в государственном учреждении благоприятной атмосферы для деятельности государственных служащих. Такую атмосферу помогает создавать организационная культура.

Организационная культура государственной службы - это комплекс ценностей и этических норм служебного поведения государственных служащих по отношению друг к другу и обществу в целом (Рис.1).

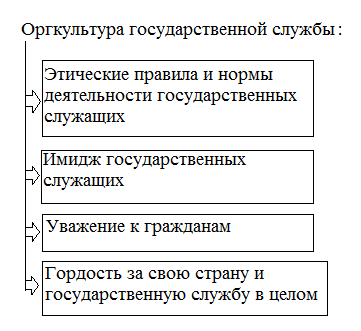


Рисунок № 1. **Элементы организационной культуры государственной службы**

Главным аспектом организационной культуры в органах государственной власти является этика и этикет государственного служащего, которые сильно влияют на их деятельность и деятельность государственной службы в целом.

Ознакомимся с двумя понятиями, такими как «этикет» и «этика государственного служащего».

Этикет – слово французского происхождения, означающее манеру поведения. К нему относятся правила учтивости и вежливости, принятые в обществе.

Этика государственного служащего – это система норм поведения, включающая этические принципы, основанные на моральных требованиях к нравственной сущности государственного служащего; это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения на государственной службе между руководителями и подчиненными, коллегами в процессе их взаимной деятельности, направленной на создание нормального морально-психологического климата в трудовом коллективе.

В практической деятельности профессиональная этика реализуется с помощью форм, методов, приемов, правил, установленных процедур, образующих деловой этикет.

Существование нравственных кодексов определенных профессий – свидетельство общественного прогресса, постепенной гуманизации общества.

В соответствии с Федеральным Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года №58-ФЗ государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Система государственной службы включает в себя:

- государственную гражданскую службу;

- военную службу;

- государственную службу иных видов.

Государственная гражданская служба в свою очередь подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Специфика организации и функционирования каждого из видов государственной службы устанавливается определенным федеральным законом, но Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2002 года №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» определены нравственные ориентиры и нормы этического поведения государственных служащих, в независимости от вида государственной службы.

Указ №885 устанавливает, что государственные служащие обязаны исполнять свои должностные обязанности на высоком профессиональном уровне, нести службу добросовестно, осознавать, что они несут ответственность перед государством, обществом и гражданами своей страны[[1]](#footnote-1).

Государственные служащие обязаны соблюдать политическую нейтральность, служащим нельзя использовать свои должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично высказываться в отношении к указанным объединениям, если это не входит в его должностные обязанности. Так же служащим запрещается публично критиковать и давать оценки и суждения в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности. При этом государственные служащие обязаны соблюдать правила публичных выступлений, установленные в государственном органе, а также уметь предоставлять служебную информацию, по запросам граждан. Обязательно наличие умения уважительно относится к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, не допускаются оскорбления работников СМИ, распространение слухов и заведомо ложной информации.

Этика государственной службы в большей степени ориентирована на деловой и профессиональный этикет, однако социально-правовой статус служащих, закрепленный законом, накладывает определенные особенности на этикет государственной службы. Например, в деловом этикете существуют правила дарения и получения подарков, но для государственных служащих они неприемлемы. Так Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, согласно статье 17 «Запреты, связанные с гражданской службой», запрет для служащих получать подарки: денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, в связи с исполнением должностных обязанностей.

Подарки же, полученные государственными служащими в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ, и передаются служащим по акту, в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы.

Этика государственного служащего - один из молодых видов профессиональной этики, истоки которого относятся ко времени становления государственности. Социально-правовой статус данного вида этики обусловлен особыми отношениями и обязательствами с государством и его гражданами[[2]](#footnote-2).

В глазах населения государственный и муниципальный служащий олицетворяет собой государство, и этичность его служебного поведения для населения имеет огромное значение, ведь именно нравственные, а не профессиональные качества государственных служащих определяют отношение граждан к работе государственных органов[[3]](#footnote-3).

Нравственным профессиональным долгом государственного служащего является служение всему обществу, каждому его члену, а не определенным социальным группам или лицам из ближайшего окружения; приоритет государственных интересов над личными, так как государственный служащий наделен властными полномочиями самим обществом, в лице многонационального народа, для реализации функций государства в интересах общества и государства, благосостояние которых являются высшим критерием эффективности и конечной целью служебной деятельности каждого государственного служащего.

Государственный служащий не имеет морального права даже мысленно допустить возможность игнорирования или нарушения требований закона, норм общественной морали, интересов людей, особенно социально незащищенных групп населения, этнических сообществ, всего общества, государства в целом.

Государственный служащий всех видов государственной службы наряду с правовой ответственностью за служебные упущения и злоупотребление служебным положением, за нарушение норм делового поведения и профессиональной этики несет моральную ответственность в форме корпоративного осуждения коллег, вплоть до остракизма, негативной оценки личных качеств служащего руководителем и исключения возможности продвижения по службе.

Элементом профессиональной этики государственного служащего должно быть глубокое убеждение в том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание функционирования всех органов государственной власти и служебной деятельности государственных служащих. «Не человек для государства, а государство для человека», — аксиома социально-правового института государственной службы.

При наличии конфликтной ситуации между интересами службы и интересами отдельных индивидов, социальных групп и структур государственный служащий обязан руководствоваться требованиями закона, социально-политической и экономической целесообразности, общественных интересов, представлений населения о социальной справедливости и моральных ценностях. Публичные интересы выше частных.

Государственный служащий по своим убеждениям обязан быть интернационалистом, уважать и проявлять терпимость к обычаям, традициям, религиозным верованиям различных народностей, этнических групп, религиозных конфессий; бережно относиться к государственному языку Российской Федерации и другим языкам, и наречиям народов России, не допускать дискриминации по признакам национальности, расы, пола, социального статуса, возраста, вероисповедания. Нравственной обязанностью государственных служащих является обеспечение межнационального мира и межконфессионального согласия, уважение чести и достоинства любого человека, забота о его деловой репутации и нравственном облике в глазах окружающих.

Нравственные требования к государственному служащему выходят за пределы его служебной деятельности. Государственный служащий, как при исполнении служебных обязанностей, так и вне службы, должен воздерживаться от поступков, высказывании, действий, наносящих ущерб авторитету государственного органа, правовому статусу и моральному облику государственного служащего.

Каждый государственный служащий обязан поддерживать и формировать в общественном мнении населения образ добросовестного, гуманного, компетентного и честного работника аппарата государственной власти.

Государственный служащий в любой ситуации обязан сохранять личное достоинство, в лучшем свете представлять орган государственной власти, в котором он исполняет служебные обязанности, заботиться о своей чести и добром имени, избегать всего, что может поставить под сомнение его объективность и справедливость при решении служебных вопросов.

**Профессиональная честь**– это признание общественным мнением и осознание самими сотрудниками государственных органов высокой социальной ценности (нужности и важности) самоотверженного выполнения своего долга.

Профессиональное достоинство – это характеристика личности профессионала с точки зрения его внутренней ценности, соответствия собственному профессиональному призванию и назначению.

Профессиональный долг в отличие от профессиональных обязанностей понимается не как нечто навязанное законом, а как **внутренняя нравственная потребность, глубокая убежденность в необходимости определённых действий.**

Одной из нравственных обязанностей государственного служащего является политическая нейтральность, исключающая возможность влияния и воздействия на его служебную деятельность решений политических партий, общественных движений, религиозных и других общественных организаций.

Таким образом, профессиональная этика – это, прежде всего специфический нравственный кодекс людей определенной профессии[[4]](#footnote-4).

Профессиональная этика – это совокупность правил поведения определенной социальной группы, обеспечивающая нравственный характер взаимоотношений, обусловленных или сопряженных с профессиональной деятельностью, а также отрасль науки, изучающая специфику проявлений морали в различных видах деятельности.

Профессиональная этика распространяется на те социальные группы, к которым предъявляются обычно наиболее высокие нравственные требования.

Профессиональная этика государственных служащих тесно связана с такими понятиями, как «профессиональная честь», «профессиональное достоинство», «профессиональный долг». Именно эти понятия определяют значимость этой профессии для общества и государства, формируют внутреннее убеждение человека в том, что данная профессия значима и необходима для общества и государства. Осознание значимости профессии очень важно для государственных служащих, как для тех, кто уже работает, так и для тех, кто выбирает для себя эту область деятельности.

* 1. **Этические принципы профессиональной деятельности государственных служащих**

Государственный служащий - это лицо государства и нации, залог успешного функционирования государства. Главным фактором в формировании культуры государственной службы является «этизация» государственной службы, то есть усиление внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих. Без этического компонента любые административные реформы имеют мало шансов на успех. Так, основной тезис международной конференции «Этика в правительственных учреждениях», состоявшейся в 1996 году, заключался в том, что развитие демократии и рыночной экономики зависит от того, насколько люди (граждане, потребители, клиенты, коллеги) доверяют правительственным учреждениям и государственным служащим. Поэтому существует ряд качеств, которыми госслужащий должен обязательно обладать. Служебное поведение государственных служащих должно основываться на прочных нравственных принципах. Под нравственными принципами государственной службы понимается совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности служащего, к характеру его взаимоотношений с государством. Это система ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения государственных служащих между собой с целью создания надлежащего морально-психологического климата в коллективе и повышения эффективности государственной службы.

Следует отметить, что нравственные принципы служебной деятельности государственных служащих пока не нашли нормативного установления.

Однако основываясь на правилах служебного поведения государственных и муниципальных служащих, закрепленных в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, можно выделить следующие общие нравственные принципы деятельности государственных служащих:

1)Принцип служения государству и обществу, требующий бескорыстной и безупречной службы на благо государства и гражданского общества. Государственные служащие призваны исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов, осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы

2) Принцип законности, обязывающий всех государственных служащих неукоснительно соблюдать букву и дух законов. Важно, чтобы в законе право и мораль соответствовали друг другу. Этот принцип требует верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, положениями и инструкциями. Государственный служащий призван соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты.

3) Принцип гуманизма, предписывающий признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Он требует от чиновника уважать каждого человека, признавать суверенитет личности и ее достоинство, быть вежливым, тактичным, толерантным. Это должно стать внутренним императивом чиновника. Данный принцип показывает то, что чиновник существует и действует для человека, а не человек для чиновника.

4) Принцип ответственности, обязывающий служащих нести не только юридическую, но и нравственную ответственность за принимаемые решения.

5) Принцип справедливости, требующий разумного использования властных полномочий, защиты прав и законных интересов граждан. Государственные служащие призваны исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов, так и государственных служащих. Удовлетворение потребности в справедливости властей - самое важное из моральных ожиданий общества. Любая несправедливость, допускаемая чиновником, наносит моральный ущерб авторитету власти.

6) Принцип лояльности, означающий осознанное, добровольное соблюдение государственными служащими правил, норм служебного поведения. Он предполагает верность службе, уважение и корректность по отношению к государственным и общественным институтам. Он требует, чтобы служащий не наносил вред имиджу государства, всячески способствовал укреплению его авторитета. Чиновник обязан проявлять лояльность по отношению к государству, строю, политическому большинству, находящемуся у власти, ко всем ветвям власти, к государственным институтам, к обществу, населению.

7) Принцип политической нейтральности требует, чтобы государственная служба были вне политики. Проявление политико-идеологических пристрастий, ориентация на политические группировки в системе государственной службы неуместны и вредны. Государственный служащий призван соблюдать беспристрастность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений. Вместе с тем, государственно-служебные отношения не могут не носить политический характер, т.к. государственная служба - это институт государства. Вопрос заключается в степени политизации государственной службы. Индикатором политизации можно считать уровень вовлечения аппарата и отдельных служащих в политику. Поэтому нельзя нарушать меру допустимости политизации государственного аппарата. А также государственный служащий призван не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций

8) Принцип честности и неподкупности, требующий категорического неприятия таких явлений, как коррупция и бюрократизм. Государственный служащий призван исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей, а также уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы либо органы местного самоуправления обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Нынешняя организация госаппарата и его непрозрачность способствуют коррупции. По сути, любые административные барьеры преодолеваются взятками. Коррупция и бюрократизм властей создают угрозу демократическим ценностям, разрушают веру людей в государство.

Признаками коррумпированности государственного служащего являются: незаконность получаемых служащим материальных и нематериальных выгод; злоупотребление властью, использование служебного положения вопреки интересам службы; умышленное использование служебного положения для личного обогащения; наличие личной корысти. Коррупция - это системное явление, требующее не только уголовно-правовых мер борьбы, но и целенаправленной кадровой работы, нравственного воздействия.

Этика государственного служащего, так же включает в себя понятие служебной или профессиональной справедливости. Быть справедливым не просто, поэтому государственным служащим приходится долго изучать и анализировать ситуацию, и затратить много усилий, чтобы не поддаться давлению. Справедливость является главенствующей в профессиональной деятельности государственных служащих, потому что она дает соответствующее представление о сущности человека, его правах и свободах, о равенстве между людьми.

Для государственных служащих так же важен принцип патриотизма, он включает в себя чувство гордости за свою страну, национальным традициям и обычаям, а также действия и поступки, которые побуждают ставить интересы своей страны, общества и граждан, выше своих личных интересов. Данное понятие, для государственного служащего является фундаментальным, оно определяет сущность и социальное назначение государственной службы, при этом служащий не должен пренебрежительно относится к другим странам и народам, к их обычаям и традициям.

Можно сделать вывод, что общие принципы представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. К этическим принципам профессиональной деятельности государственных гражданских служащих относятся принципы служебного долга, законности, гуманизма, ответственности, справедливости, лояльности, политической нейтральности, честности и неподкупности, а также основополагающий принцип – принцип патриотизма. Государственный служащий призван соблюдать нормы профессиональной этики, соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации, а также проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами[[5]](#footnote-5).

* 1. **Правовое регулирование служебной этики государственных служащих**

В действующем законодательстве существенное внимание уделено вопросам профессиональной этики государственных служащих и разрешению конфликта интересов на государственной службе. Так, в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» включен ряд этических требований к служебному поведению гражданского служащего:

- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

- проявлять корректность в обращении с гражданами;

- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации и др.

Будучи закрепленными в законе, эти требования, естественно, приобретают характер юридических обязанностей.

По поручению президиума Совета при Президенте Российской Федерации в целях обеспечения единства соблюдения норм этики на государственной службе и муниципальной службе был разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

23 декабря 2010 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Он был рекомендован для использования в качестве модели при разработке кодексов этики и служебного поведения государственных служащих и муниципальных служащих. С этого времени начался процесс утверждения кодексов по типовому образцу в федеральных органах государственной власти, а также в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих разработан в соответствии с положениями таких нормативно-правовых актов, как:

1. Конституция Российской Федерации;

2. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.),

3. Приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих);

4. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

5. Модельный закон «Об основах муниципальной службы» (принят на 19-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств (постановление от 26 марта 2002 г. № 19-10);

6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

8. другие федеральные законы, содержащие ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим Российской Федерации и муниципальным служащим, независимо от замещаемой должности.

Целью Кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных и муниципальных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственного и муниципального служащего, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных и муниципальных служащих.

Основной задачей типового Кодекса является создание макета для Кодексов служебного поведения в государственных и муниципальных органах.

Кодекс призван повысить эффективность выполнения государственными и муниципальными служащими своих должностных обязанностей.

Знание и соблюдение государственными служащими положений Кодекса является одним из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения.

Нарушение государственным служащим положений Кодекса подлежит моральному осуждению, а также рассматривается и урегулируется, согласно Указу Президента РФ от 1 июля 2010 года №821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», на заседаниях соответственной комиссии.

Соблюдение государственными служащими положений Кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

В 2011 г. в федеральных органах государственной власти, а также в органах государственной власти субъектов Российской Федерации была проведена работа по утверждению Кодексов этики по образцу Типового кодекса. Например, Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 23 марта 2011 г. № 93 "Об утверждении кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов"; 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"; Распоряжение Мэрии города Ульяновска от 14 сентября 2011 г. № 184-Р **«**Об утверждении Кодекса служебной этики муниципальных служащих администрации города Ульяновска».

Таким образом, правовое регулирование профессиональной этики государственных гражданских служащих складывается из множества положений и норм федеральных законов, связанных с государственной службой. В целях поддержания высокого статуса и установления основных стандартов поведения, предотвращения коррупции, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными гражданскими служащими должностных обязанностей был разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

На сегодняшний день правила этического поведения гражданских служащих закреплены на законодательном уровне и в Указе «Об общих принципах служебного поведения». Кодексы этики, утвержденные в федеральных и региональных органах государственной власти, фактически представляют собой дублирование уже существующих норм права и самостоятельных уточняющих правовых положений почти не содержат. Само понятие "этика государственного служащего" в нормативном правовом акте отсутствует, речь идет лишь о служебном поведении государственных служащих.

**Глава 2. Роль этики государственных служащих в системе государственного управления**

**2.1 Зарубежный опыт формирования и регулирования этических норм государственных служащих**

Динамические изменения в социально-экономической сфере, происходящие в современном мире, оказывают определенное влияние на институт государственной службы. Существующая сегодня «традиционная» в мировой практике модель государственного управления испытывает «кризис легитимности», то есть падение доверия граждан к ней, к чиновничеству, к ее способности эффективно справляться с «вызовами» сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня. В связи с этим наблюдается снижение социального престижа государственной службы и, соответственно, общественного статуса самих служащих.

В ответ на это происходит серьезное переосмысление концепции государственной службы.

Уже в середине 1970 гг. достаточно радикальные реформы начали осуществляться в развитых странах - Великобритании, Австрии, Новой Зеландии. Через несколько лет - в США, затем - в различных странах континентальной Европы. Главным направлением реформ был поиск новой модели управления, которая смогла бы стать противовесом традиционной бюрократии.

В центре новой модели оказался конкретный работник (чиновник, служащий и т. д.), то есть тот, кто в традиционной модели обладал только исполнительными полномочиями и не имел права принимать важные решения.

В настоящее время можно выделить несколько тенденций пересмотра основ государственного управления. Среди наиболее важных и оказывающих существенное воздействие на характер деятельности органов государственной службы можно назвать следующие изменения:

- сращивание государственной службы и политики;

- взаимопроникновение государственной службы и бизнеса;

- утрата базового принципа этики государственной службы: приоритет общественного блага перед личными целями в пользу осуществления государственными служащими личных целей;

- размывание некогда относительно единых норм и принципов морали чиновников различных уровней.

Необходимость решения глобальных проблем современности привела к созданию международных организаций разной степени общности, в которых взаимодействуют люди с разной этической культурой, в том числе и государственные служащие.

Сращивание этики бизнеса с этикой госслужбы берет начало в 1970 гг., когда в госаппарат разных стран, прежде всего США и Англии, влились значительные группы бизнесменов и деловых людей, и было обусловлено переходом органов госслужбы и муниципального управления к работе над проектами воспроизведения элементов матричной организационной структуры и постепенного расширения прав местного самоуправления. В результате, в систему нравственных норм и принципов морали государственной службы все глубже, размывая ее, стал проникать принцип «делового макиавеллизма» - прибыль любой ценой.

Здесь необходимо отметить одну из проблем, возникающих в связи с этим взаимодействием - широко распространенную во всем мире практику миграции профессионалов между государственной службой и бизнесом. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Первый - когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на государственную службу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации. Второй - «эффект шлепанцев», подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал. Возможны и иные варианты потенциально опасных связей государственного аппарата и бизнеса. Для борьбы с такой практикой многие страны (Великобритания, ФРГ и др.) разрабатывают определенные нормативные ограничения на переход с государственной службы в частный сектор.

Тенденция политизации государственной службы неоспорима. Она вызвана не какими-либо субъективными или идеологическими причинами, а вполне объективными обстоятельствами. Элитный политический слой, в свою очередь, определяет структуру, функции, основные направления и приоритеты государственной службы; устанавливает принципы и технологии формирования ее «личного состава»; контролирует государственный аппарат, определяет дисциплинарную практику. Соответственно, одновременно усиливается тенденция проникновения политических ценностей в административный процесс. Это проникновение определяет деятельность СМИ, способствующих повсеместному тиражированию образцов поведения политической элиты. Понятно, что нормы поведения тех, кто часто появляется на экране, оказывают сильное влияние.

В настоящее время есть два основных подхода к разрешению этой проблемы. Первый осуществляется в тех странах, где вовлечение администраторов в политику признается неизбежным и разрабатываются формы регулирования этого процесса. Например, в Германии, где существуют «политические чиновники» (министры и их заместители, чиновники высшего ранга дипломатической службы и другие высшие чиновники). Самым обычным делом в связи со сменой правящей партии становится потеря управленцами высшего звена работы. Также политические и руководящие административные должности жестко не разделены во Франции, Норвегии, Японии.

Второй подход реализуется там, где в основе системы государственного устройства и управления лежит один из главных постулатов модели бюрократии М. Вебера: бюрократия должна одинаково эффективно служить любому политическому хозяину, но не вмешиваться при этом в политику. Этот подход реализуется в Великобритании, Австралии, Голландии, Дании, Новой Зеландии, Швеции, где политические должности и должности государственной службы конституционно строго разделены. Такая система утверждена и в России, но на практике она слабо реализуется.

В этике госслужбы в настоящее время оформилось несколько тенденций происходящих изменений, которые являются предметом осмысления как учеными, так и практиками, занимающимися проблемами морали в сфере государственного управления.

Нарастание глобальных проблем и необходимость объединения усилий по их решению привело к ускоренному процессу создания разнообразных международных организаций и структур, координирующих деятельность государств по тем или иным вопросам. Появление таких организаций заставило задуматься о необходимости сближения правовых норм и этических кодексов функционирования государственных аппаратов, а это, в свою очередь, привело к появлению базовых образовательных центров, готовящих управленцев высших звеньев.

Сложные условия трансформирующегося общества привели, во-первых, непосредственно к некоторому падению нравов (в том числе и чиновников), во-вторых, заставили усилить контроль государства за всеми сферами жизни, что действительно увеличило количество зафиксированных фактов неэтичного и незаконного поведения госслужащих.

На этом фоне разворачиваются следующие объективные организационные процессы. Во-первых, в последнее время государственные служащие стали тесно взаимодействовать с другими этическими группами, и, прежде всего, с политиками и бизнесменами, а «исполнение индивидом многочисленных ролевых функций в современном обществе часто приводит к наложению или сращиванию кодексов норм. В конфликтах между конкурирующими нормативными кодексами верх берут нормы более близкой к нам и более активной социальной группы». Таким образом, в условиях взаимодействия бизнеса и государственной службы, организации согласованной политики бизнеса и государства происходит сращивание этических норм этих групп.

В условиях кризиса государственной службы, особенно в конфликтных ситуациях, получают преобладание нормы взаимной выгоды политики и бизнеса, что отрицательно сказывается на нравственности такого института общественного служения, как государственная служба.

Так, в этику государственной службы проникает железный закон рынка: максимум прибыли любой ценой (чему способствует и традиционно низкая оплата труда чиновников). Это имеет и положительные, и отрицательные последствия. С одной стороны, это приводит к поиску новых форм функционирования государственной службы, проявляющейся в том, что у чиновников возникает чувство ответственности за свою работу, творческий подход к своему делу, желание выполнить свои функции на высшем уровне, но, с другой стороны, чиновники в данных условиях вынуждены искать все новые и новые пути обогащения, что приводит к коррупции (особенно в традиционной системе государственной службы).

Далее, приход бизнесменов на государственную службу с целью получения информации, приобретения льгот для своего дела приводит к тому, что на государственной службе появляется все больше и больше чиновников, которые более заботятся о своих личных интересах, чем об обязанностях государственного служащего.

Чаще этические нормы создают напряженность и противоречия между личностными и служебно-ролевыми требованиями к управлению». Тем более, что каждый чиновник в современном обществе является участником множества социальных групп, каждая из которых навязывает ему свои нормы. И в ситуации конфликта между сталкивающимися нравственными ценностями чиновнику все труднее придерживаться норм кодекса поведения государственного служащего, выбрать правильное решение.

Четкая проработка этического законодательства, принятие кодексов государственных служащих, административный и общественный контроль не решают данные проблемы. В некоторых странах, например, существуют специальные правительственные органы, которые занимаются тем, что контролируют вопросы этики государственной службы.

Так, в Соединенных Штатах Америки существует американское общество государственного управления (ASPA), которое занимается совершенствованием методов и мастерства государственного управления. У данного общества существует моральный кодекс, который определяет основные принципы, которым следуют члены этого общества, в них входят: соблюдение законодательства, честность и неподкупность, приоритет общественных интересов. Также в Америке есть Бюро правительственной этики, которое разрабатывает основные этические законы страны. В США этическое обучение ежегодно проходят 400-600 тыс. федеральных служащих. В ряде стран (Германия, Япония) в аппарате создаются «кружки качества», в которых государственные служащие повышают свои профессиональные знания, изучают правила общения с посетителями, тайм-менеджмент и другое. США занимают лидирующее место по количеству различных нормативных актов, координирующих этику государственной службы, да и саму служебную деятельность. В систему законодательных актов Америки, по данному вопросу, входят: Закон 1989 года «О реформе этики», на основе которого были разработаны Кодекс поведения для госслужащих и программа обязательного инструктажа служащих; Кодекс этики правительственной службы; Приказ Президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата» и другие.

Однако, во-первых, законодательно можно запретить прямую взятку, но это не способ борьбы с различными косвенными, замаскированными методами. Во-вторых, эти нормативные акты по-разному расставляют акценты, и, наконец, такой «пресс» требований должен быть как-то компенсирован как в материальном, так и в моральном отношении. Между тем, ни средняя заработная плата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно-ироническое отношение к ним большинства членов общества не обеспечивают им подобной компенсации. А наличие некомпенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к падению престижа государственной службы на рынке труда, выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением.

Во Франции, существует Центральное управление по предупреждению коррупции, Межминистерская инспекционная комиссия по контрактам и делегирующим соглашениям, а также Высший совет по этике.

В Канаде, например, в 200 году в связи с развитием этики государственной службы, была создана ассоциация старших должностных лиц государственной службы, которая разработала свод морально-этических принципов для чиновников, некоторые из данных правил были заимствованы, у комитета заместителей министров, который был создан в Канаде в 1987 году и занимался тем, что рассматривал моральные ценности, которыми должны были руководствоваться государственные служащие. А с 1995 года Тайский совет создает рабочие группы в каждом министерстве Канады, которые должны были подготавливать доклады о морально-этических принципах государственной службы.

А вот в Дании, вопросами этики государственной службы занимаются Министерство финансов, которое является работодателем для всех государственных служащих страны и Министерство юстиций, которое решает все вопросы, относящиеся к соблюдению служебной этики.

В Англии в 1994 году был создан комитет по разработке стандартов на государственной службе, по результатам работы этого органа была введена должность министра по назначению на государственные должности. Серьезные нарушения в вопросах этики рассматривает Бюро государственного ревизора и полиции, а вот внутренний контроль за соблюдением правил и норм этикета ведомства осуществляют сами, так как единого органа, занимающегося только вопросами этике, в Великобритании нет. Общий надзор осуществляет Комитет по стандартам на государственной службе, он дает рекомендации правительству и выступает с ежегодным докладом.

Но не смотря, на многообразия нормативного законодательства, не стоит забывать о том, что нормы поведения в каждой стране исходят прежде всего из национальных особенностей и менталитета людей, которые в этой стране проживают.

Так, например, государственному служащему Франции присуще романтические черты характера - во время деловой встречи он может поцеловать руку женщине, занимающей должность государственного служащего. Англичане и немцы консервативны, поэтому придерживаются любым правилам этикета, даже когда их никто не видит. Американцы демократичны, и могут прийти на служебную встречу в рубашке с коротким рукавом. Китайцы логичны и последовательны - поэтому переговоры с китайской стороной довольно долгие. Японцы обладают потрясающим самообладанием, они очень терпеливы, вежливы и аккуратны, и по складу характера не допускают к серьезным переговорам женщин, даже если она является государственным служащим.

Зарубежная этика государственной службы в большинстве стран включает в себя такие элементы как комплекс моральных ценностей или принципов, стандарты поведения, а также законодательную базу этического поведения государственных служащих. Во многих странах действуют кодексы государственных служащих, функционируют государственные и общественные организации по проблемам этики государственной службы.

**2.2 Отечественный опыт формирования и внедрения этики профессионального и служебного поведения государственных гражданских служащих**

В связи с реформированием государственной службы России актуальным становится изучение отечественного опыта в области повышения этического уровня государственных служащих. Практика формирования морального поведения государственных служащих в России довольно широка.

Еще в XVIII веке Петр I требовал от чиновников быть образцом высокого морального поведения, как подобает подлинным представителям государственной власти.

Существенное влияние на воспитание служащих в духе общепринятых в государстве и обществе нравственных норм оказывали непосредственные письменные обращения и указы Петра I, Екатерины II, Александра I, Николая I, Александра II и других государей к членам Государственного совета, Сената, министрам, губернаторам и ко всем служащим «всего государства» с призывом при исполнении должностных обязанностей неукоснительно соблюдать моральные правила, демонстрировать пример честности, справедливости, добродетели, долга, безупречного поведения во имя «блага России»[[6]](#footnote-6).

Характерен в этом отношении рескрипт Александра II от 13 мая 1866 г. «О главных началах, которыми должны руководствоваться министры и Главноуправляющие». В этом директивном документе «всем лицам, облеченным правами и несущими обязанности государственной службы», предписывалось всемерно укреплять такие общественные начала, как «нравственное и материальное благосостояние народа», «христианское благочестие», «неприкосновенность права собственности», нормы общественного порядка, основы государственного единства, «начала нравственности» и «священные истины веры», «прочное благоустройство и общественную безопасность».

Александр II обязал Министров и Начальников Главных управлений, в ведении которых находился основной состав государственных служащих, назначать на государственные должности только лиц, руководствовавшихся указанными выше началами, и в то же время потребовал от государственных служащих показывать пример неукоснительного следования этим нравственным и правовым началам во имя укрепления государства и удовлетворения интересов гражданского общества[[7]](#footnote-7).

В XVIII–XIX вв. нормативно-правовое регулирование морального поведения государственных служащих получило дальнейшее развитие в таких законодательных документах субъектов верховной власти, Государственного Совета, Сената, Комитета Министров, как «О существенных обязанностях всех чиновников при исправлении должностей своих» (1765 г.), «Общие правила о предметах и пространстве ответственности лиц служащих» (1811 г.), «Об ответственности чиновников казенных палат за важные упущения, грубости, ябеды и злоупотребления» (1831 г.), «Устав о службе гражданской по определению от Правительства» (1832 г.), «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества» (1832 г.), «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» (1845 г.) и так далее.

Правительством велась большая работа по утверждению в деятельности государственной службы принципа законности. Оно добивалось, чтобы правило неукоснительного соблюдения российских законов становилось убеждением служащего, устойчивым элементом сознания чиновника как представителя государства, его органов власти и управления. В своих распорядительных актах Петр I требовал, чтобы государственные дела «вершились» в полном соответствии с законами.

В 1782 г. Екатерина II утвердила «Устав благочиния», ориентированный на обеспечение благопристойного поведения должностных лиц и граждан, строгое соблюдение установленных поведенческих правил. Хотя Устав посвящен городским полицейским учреждениям, его положения об ответственности служащих этого ведомства имели прямое отношение ко всему персоналу государственной службы. Важное место в Уставе отведено ответственности за должностные преступления, нарушения должностными лицами порядка управления. В документе определены качества, которыми должны обладать служащие; основные принципы, принятые как руководство к действиям чиновников в решении служебных задач, в том числе добросовестное выполнение поручений, верность службе, старательное отношении к должностным обязанностям, доброжелательность к людям.

Устав содержал специальный раздел «Правила добронравия». Они устанавливали нравственные нормы должностных лиц, в перечень которых входили ответственность за свое моральное поведение, запрещение «творить лихо» и «обиды» ближним, обязанность оказывать помощь нуждающимся, выводить в дорогу «заблудившихся». Наряду с этим ст. 271 Устава предусматривалась судебная ответственность должностных лиц за нарушение установленных правил поведения:

«1. Буде, кто учинит сопротивление закону или должности действием или словами, того иметь под стражу и отослать к суду.

2. Буде, кто учинит злоупотребление должности, того отослать к суду. Буде, кто учинит неисполнение должности, того отослать к суду. Буде, кто учинит упущение должности, того отослать к суду.

3. Буде, кто учинит лихоимство или взятки, того отослать к суду»[[8]](#footnote-8).

Служебные причины и виды ответственности губернаторов были установлены и детализированы в «Общем наказе гражданским губернаторам», утвержденном Николаем I 3 июня 1837 г. Согласно закону губернаторы подвергались ответственности: 1) за неисполнение или неточное исполнение Высочайших повелений и указов Правительства; 2) допущение важных беспорядков и злоупотреблений в губернии; 3) непринятие должных усилий по пресечению взяточничества подчиненных ему лиц и личную сопричастность к такого рода преступлению; 4) превышение данных ему полномочий; 5) неоднократное злоупотребление властью, и другие[[9]](#footnote-9).

10 мая 1850 г. Николай I подписал указ «О соблюдении строгой справедливости при аттестациях». Этим указом начальникам предписывалось объективно оценивать профессиональные, деловые и нравственные качества государственных служащих, не допускать пристрастных характеристик персонала в аттестационных заключениях[[10]](#footnote-10).

Принимая меры по повышению нравственного уровня государственных служащих, правительство в течение многих десятков лет вело малоуспешную борьбу со взяточничеством в системе государственной службы, пытаясь утвердить в чиновничьей среде моральные нормы честности, бескорыстия, неподкупности. В связи с распространением взяточничества среди служащих Петром I в 1714 г. был издан указ «О воспрещении взяток и посулов». Поскольку подобное негативное социальное явление в управленческом аппарате приносило государству «вред и убыток», оно квалифицировалось в указе, как преступление, подлежащее строжайшему наказанию. «Запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих, какие звания оные не имеют, – подчеркивалось в петровском указе, - дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа сбираемых денег брать, торгом подрядом и прочими вымыслами, какого б звания оные ни были, ни своим, ни посторонним лицам, кроме жалованья».[[11]](#footnote-11)

Разумеется, указанные выше должностные преступления, в том числе грубое нарушение административной этики не всегда оставались безнаказанными. В 40-50-е гг. XIX в. за противозаконные действия, пренебрежение требованиями Устава о гражданской службе, аморальное поведение привлечены к судебной ответственности около 100 тысяч чиновников государственных органов.

Однако нельзя не признать, что попытки правительства, главным образом методами внешнего силового воздействия посредством нормативных актов, контроля и санкций обеспечить высокий общий нравственный уровень чиновничества и довести моральное поведение служащих до признания его образцовым не принесли желаемых результатов.

Активно развивались и злоупотребление властью, и взяточничество, и казнокрадство, произвол в отношении подчиненных и граждан, и протекционизм, интриганство, фаворитизм, доносительство, конформизм, безропотное послушание начальству даже при получении противозаконных распоряжений и прочие аморальные явления.

В итоге на рубеже XIX-XX вв. высшая бюрократия вместе с верхушкой правящего сословия во главе с императорской фамилией все более и более деградировала в нравственном понимании и дошла до стадии морального разложения с его распутинщиной и другими далекими от нравственных норм явлениями. В результате царская власть оказалась в полной политической изоляции, проявила редчайшую по бездарности неспособность справиться с социально-конфликтными ситуациями в России в 1917 году.

В центре внимания работы правительства по формированию административной этики стали находиться сотрудники органов государственной власти и управления, персонал государственной службы. В резолюциях VIII, X и других всероссийских съездов Советов, постановлениях ВЦИК и Совнаркома, в решениях общесоюзных и местных партийных органов по вопросам организации и формирования советской системы государственного управления были официально закреплены такие нравственные нормы служебного поведения сотрудников административных структур, как защита интересов государства, прав и законных требований граждан, ответственность за управленческие решения и действия, честность и бескорыстие, доброжелательность и отзывчивость, исключение высокомерия и чванства и другие.

В настоящее время сложились три основных недостатка в деятельности государственной службы:

- отсутствие системы надежных контактов с гражданами и их организациями, недоверие граждан к государственной службе и институтам государства;

- организационная, коллективная безответственность;

- бюрократический централизм, ритуальное следование букве инструкций.

Дополнительным инструментом правового регулирования служебной деятельности государственных служащих по отношению к действующему законодательству выступает Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Весной 2012 г. Президентом РФ были подписаны поручения по развитию гражданской службы, сформулированные совместно с экспертами[[12]](#footnote-12). В них указано, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении государства и граждан как управляющих и управляемых, себя полностью исчерпала. Необходима интеграция госслужбы и общества, повышение ее открытости для контроля, пересмотр принципов формирования кадров.

Разработанный и опубликованный в 2014 г проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015-2018 гг.) и план мероприятий по ее реализации» содержит ряд положений, направленных на изменение роли государственных служащих в российском обществе. Программа ставит целью «создание системы эффективной и профессиональной» госслужбы, ориентированной на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

В Программе впервые в российском законодательстве вводится понятие этического климата на государственной службе. Понятие этического климата сводится к совокупности ценностей, установок и стереотипов поведения, умение госслужащих на практике применять антикоррупционные механизмы, принимать решения в этически спорных ситуациях.

В Программе констатируется, что «сложившаяся в настоящее время ситуация характеризуется возрастающим недостатком мотивированных на общественное служение квалифицированных кадров», «особенно ощутима нехватка мотивированных молодых специалистов, ориентированных на многолетнее прохождение государственной службы»[[13]](#footnote-13).

Стоит отметить, что Университеты являются основным и единственным поставщиком чиновников в России. Уже 400 учебных заведений готовят специалистов по государственному и муниципальному управлению. Однако по мнению работодателей, представителей государственных структур, только выпускники 10-15 ведущих университетов обладают необходимым уровнем знаний, компетенций, необходимых для служащих государственного аппарата. Среди них Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Высшая школа экономики, Российский государственный гуманитарный университет и ряд других.

Механизм реализации соблюдения этических требований, требований к служебному поведению даст результаты только в случае, когда это станет внутренним убеждением каждого служащего. Воспитание чувства долга, ответственности служения государству и обществу должно формироваться еще до поступления на государственную службу, а затем и на самой службе.

Именно высшие учебные заведения, призванные культивировать в рамках стандарта подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления принципы академической культуры, осуществляя обучение в атмосфере подготовки служению государству и обществу, прилагают усилия по этическому и нравственному воспитанию будущих чиновников.

При обучении студентов больше внимания следует уделять лучшим образцам служения государству, обществу. Хорошо зарекомендовали себя на факультете управления Российского государственного гуманитарного университета спецкурсы по истории чиновничества в России, теории бюрократии, организационной культуре и этике государственных служащих. Как показывает опыт РГГУ, весьма полезно студентам активно принимать участие в конференциях по проблемам государственного и муниципального управления, организации круглых столов «Моя профессия - управление городом» или «Этика государственной службы». В программы повышения квалификации государственных служащих необходимо активнее включать темы по этике поведения.

Этическое образование является важнейшей составляющей профессионального развития гражданских служащих, обеспечивает необходимый уровень знаний в области профессиональной этики и делового этикета, навыков их использования в профессиональной деятельности.

Обращаясь к отечественному опыту формирования этики служебного поведения государственных служащих, рассмотрим Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе.

При **формировании моделей компетенций для групп должностей государственной гражданской службы Томской области одним из** профессиональных навыков, необходимых для замещения должностей государственной гражданской службы, был определен навык укрепления авторитета госслужащих. Государственным гражданским служащим для поддержания и укрепления авторитета государственной службы необходимо придерживаться следующих квалификационных требований:

- соблюдение кодекса этики служебного поведения государственных гражданских служащих;

- формирование положительного образа государственного служащего в глазах общества;

- осознанное отношение к служебной деятельности, как к служению интересам общества и государства;

- способность к проявлению активной гражданской позиции.

Критериями оценки овладения госслужащими данного навыка выступают:

- репутационные характеристики (положительный имидж, репутация);

- наличие (понимание) ценности служения интересам общества и государства (направленность на людей);

- человеколюбие (наличие гуманистических, демократических ценностей);

- факты проявления активной гражданской позиции.

Оценивается компетенция с помощью теста «Якоря карьеры» («Шкала служение») и теста «Терминальные ценности» (шкала «Собственный престиж»). Также к общим процедурам системы оценки профессиональных, управленческих и личностных качеств кандидатов относится:

- индивидуальное собеседование с соответствующим заместителем Губернатора Томской области (для высшей группы должностей);

- индивидуальное собеседование с руководителем органа власти (для ведущей и старшей групп должностей);

- индивидуальное собеседование с членами конкурсной комиссии (для высшей и главной групп должностей);

- тестирование на знание законодательства РФ о государственной гражданской службе, о противодействии коррупции на государственной гражданской службе, знаний делопроизводства для кандидатов на включение в кадровый резерв Томской области и претендующих на замещение ведущей и старшей групп должностей (для всех);

- подготовка реферата (для высшей и главной групп должностей).

Диагностическая методика, включающая в себя проведение тестов и опросов, определяет у кандидатов на замещение государственной должности управленческие компетенции, общие профессиональные компетенции и личностные компетенции.

После проведения оценок качеств и компетенций личности, составляется его профиль, где отображается вся статистика проведенных испытаний, указываются сильные и слабые стороны (рис.2).

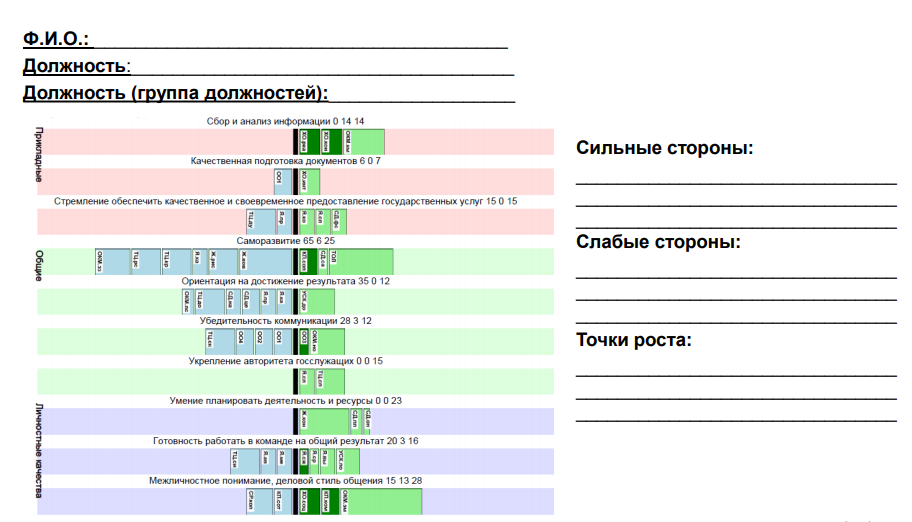


Рисунок 2. **Профиль личности (Кандидата на замещение должности государственной гражданской службы Томской области)**

Данные методики позволили реализовать системный подход к управлению кадрами на государственной гражданской службе Томской области в 2015 году, осуществить переход к формированию кадрового состава органов власти на плановой основе с учетом профессиональных, личностных и управленческих качеств кандидатов, а также внедрить информационные продукты по оценке знаний и профессиональных, личностных и управленческих качеств кандидатов.

Так, в отечественном опыте внедрения этических норм профессиональной деятельности государственных гражданских служащих постепенно формировались основные этические принципы, и на данный момент разработаны различные мероприятия, методики и образовательные программы по приобщению будущих и действующих чиновников к соблюдению профессиональной этики государственного гражданского служащего.

Таким образом, формирование этических основ современной государственной службы - это сложная управленческая задача, в решении которой меры экономической политики должны сочетаться с правовыми, организационными и культурно-воспитательными мерами. Но самое главное - это ясное понимание всеми участниками процесса реформирования того, какие задачи должен будет решать институт государственной службы в завтрашнем российском обществе.

**Заключение**

Этика государственного служащего имеет важное значение в профессиональной деятельности государственной службы, а прежде всего, для точных и правильных решений и корректного обращения с населением.

Этика государственного служащего – это система норм, регулирующая поведение чиновников в специфических условиях госслужбы; это нормы поведения, включающие этические принципы, основанные на моральных требованиях к нравственной сущности государственного служащего; это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения на государственной службе между руководителями и подчиненными, коллегами в процессе их взаимной деятельности, направленной на создание нормального морально-психологического климата в трудовом коллективе.

Понятия «профессиональная честь», «профессиональное достоинство», «профессиональный долг» определяют значимость профессии государственных служащих для общества и государства.

На сегодняшний день правила этического поведения гражданских служащих закреплены на законодательном уровне. Наиболее подходящей правовой формой закрепления правил этического поведения гражданских служащих Российской Федерации и ее субъектов является Указ об общих принципах служебного поведения, поскольку эта форма обеспечивает единообразное и более оперативное по сравнению с федеральным законом правовое регулирование этического поведения на гражданской службе.

В настоящее время в мире можно выделить несколько тенденций пересмотра основ государственного управления:

- сращивание государственной службы и политики;

- взаимопроникновение государственной службы и бизнеса;

- утрата базового принципа этики государственной службы: приоритет общественного блага перед личными целями в пользу осуществления государственными служащими личных целей и др.

Во многих зарубежных странах действуют кодексы государственных служащих, функционируют государственные и общественные организации по проблемам этики государственной службы.

Однако недоверие граждан к лицам, наделенным публично-властными полномочиями, как в России, так и в других странах, препятствует претворению в жизнь эффективной модели государственного управления.

Проблемы формирования полноценной этики государственной службы не могут рассматриваться вне связи с состоянием реальных нравов, которые сложились и существуют в обществе. В условиях современной России это выражается в необходимости повышения общей нравственной культуры различных слоев населения, общества в целом. Только так можно решить проблемы государственной службы, изменить сознание политических элит, служащих государственного аппарата. В свою очередь, формирование этики государственных служащих может стать существенным фактором нравственного возвышения общества в целом.

**Библиографический список**

1. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (с изм. и доп. от: 20 марта 2007 г., 16 июля 2009 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.garant.ru/184842/#ixzz3Jh6Bob8X>
2. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 — 2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015 — 2018 годы)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=5349#06234139747829668>
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изм. и доп. от 11 ноября 2003 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/>
4. 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. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.garant.ru/55171108/>
5. Перечень поручений Президента РФ по итогам расширенного заседания рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» по вопросу кадрового обеспечения государственной службы 14 марта 2012 г. от 28 марта 2012 г. № Пр-778. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/1751>
6. Адамович А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба. 2014, № 1. С. 80-83;
7. Архипова Н.И. Этика государственных служащих // [Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право»](https://cyberleninka.ru/journal/n/vestnik-rggu-seriya-ekonomika-upravlenie-pravo). 2011, С. 29-41.
8. Асророва М.А. Механизмы формирования нравственных ценностей у молодых кадров управления // [Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук](https://cyberleninka.ru/journal/n/vestnik-tadzhikskogo-gosudarstvennogo-universiteta-prava-biznesa-i-politiki-seriya-gumanitarnyh-nauk). 2014, С. 64-68;
9. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Учебное пособие. М.: Экономика, 2010 г.;
10. Багратуни К.Ю. К вопросу этико-правового регулирования деятельности государственных и муниципальных служащих в России // [Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки](https://cyberleninka.ru/journal/n/gumanitarnye-sotsialno-ekonomicheskie-i-obschestvennye-nauki). 2015, С. 30-32;
11. Богдан Н.Н., Бушуева И.П. Влияние индивидуальных факторов на профессиональное развитие государственных гражданских служащих // Вопросы управления. 2014, № 1. С. 5-15.
12. Борщевский Г.А. Соотношение модели государственной службы и этики государственных служащих // Коммуникология. 2015, С. 42-59;
13. Гарифуллина, А.Ф Проблема нравственности и этики государственных служащих [Электронный ресурс]: Электронное научно – практическое периодическое издание «Экономика и социум» Выпуск №2(11) апрель – июнь,2014. – Режим доступа: [www.iupr.ru](http://www.iupr.ru);
14. Доронина Н.Г. Мораль и политика в управлении государством // Мониторинг правоприменения. 2013, С. 39-43;
15. Ефимова Е.С. Управленческая культура и профессиональная этика государственных служащих муниципального управления // Успехи в химии и химической технологии. 2016, Т.29 №5, С. 25-27;
16. Зотов М.Д. Кодексы этики как механизм управления нравственным развитием государственных гражданских служащих в условиях современной России / М.: 2013, 162 с.;
17. Кириленко В.П. Коррупция как угроза безопасности России и нарушение деловой этики государственных служащих // Управленческое консультирование. 2016, С. 8-13;
18. Кузнецов А.М. Этика государственной и муниципальной службы: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2014, 253 с.;
19. Лукьянова В.В. Особенности этики государственного служащего // Основы экономики, управления и права. 2014, С. 69-72;
20. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014, № 3. С. 201-212;
21. Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной сфере // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015, С.7-28;
22. Полн. собрание законов Российской Империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. VI. № 3534; № 3970. Т. XVIII. № 12537; Т. XVI. № 12137; Собр. 2. Т. X. № 10303; Т. 42. № 43298 и др.;
23. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т. 5. – М., 1987. С. 333–334, 383;
24. Филонов В.И. Ответственность за нарушение норм этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управлени. 2017, С. 11-15;
25. Фионова Л.Р. Роль права в формировании и развитии этики государственной службы // Теория и практика общественного развития. 2014, С. 15-19;
26. **Формирование моделей компетенций и методов их оценки   
    для групп должностей государственной гражданской службы Томской области /** Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе. 2015;
27. Шедий М.В. Коррупционализация власти как фактор деформации государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления. 2015, С. 68-82;
28. Шипунов В.Г., Кишкель Е.Н. Основы управленческой деятельности: - М.: Высшая школа, 2000. –112с.;
29. Щербакова В.А. Формирование положительного имиджа государственных служащих. В сб.: Социально-профессиональное развитие государственной службы // Под общ. ред. А.И. Турчинова. Материалы 13-й Общероссийской науч.-практ. конференции. М.: РАНХиГС, 2014, С. 81-85;
30. Яблонская Л.М. Этический аспект деятельности государственных служащих: значение в преодолении коррупции // Вестник Челябинского государственного университета. 2012, С. 27-30.

1. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (С изменениями и дополнениями от: 20 марта 2007 г., 16 июля 2009 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://base.garant.ru/184842/#ixzz3Jh6Bob8X [↑](#footnote-ref-1)
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст]: / Учебное пособие. М.: Экономика, 2010 г.; [↑](#footnote-ref-2)
3. Гарифуллина, А.Ф Проблема нравственности и этики государственных служащих [Электронный ресурс]: Электронное научно – практическое периодическое издание «Экономика и социум» Выпуск №2(11) апрель – июнь,2014. – Режим доступа: [www.iupr.ru](http://www.iupr.ru); [↑](#footnote-ref-3)
4. Шипунов В.Г., Кишкель Е.Н. Основы управленческой деятельности: - М.: Высшая школа, 2000. –112с. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://base.garant.ru/55171108/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Полн. собрание законов Российской Империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. VI. № 3534; № 3970. Т. XVIII. № 12537; Т. XVI. № 12137; Собр. 2. Т. X. № 10303; Т. 42. № 43298 и др. [↑](#footnote-ref-6)
7. Полн. собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. 41. № 43298. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т. 5. – М., 1987. С. 333–334, 383. [↑](#footnote-ref-8)
9. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. X. № 10303. [↑](#footnote-ref-9)
10. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. VI. № 3534; Собр. 2. Т. XXV. № 24147. [↑](#footnote-ref-10)
11. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. V. № 2871. [↑](#footnote-ref-11)
12. Перечень поручений Президента РФ по итогам расширенного заседания рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» по вопросу кадрового обеспечения государственной службы 14 марта 2012 г. от 28 марта 2012 г. № Пр-778. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/17512 [↑](#footnote-ref-12)
13. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 — 2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015 — 2018 годы)» // http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi7req =doc;base=PNPA;n=1587 [↑](#footnote-ref-13)