

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВПО «КубГУ»)

Кафедра государственного и муниципального управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

**Кодекс этики и служебного поведения как элемент регулирования
профессиональной деятельности государственных гражданских
и муниципальных служащих**

Работу выполнила	_____ С.Э.Агарагимова (подпись, дата)
Факультет	управления и психологии 2 курс
Направление 38.03.04.62	«Государственное и муниципальное управление»
Научный руководитель доктор полит. наук, доц.	_____ Л.Я.Чикарина (подпись, дата)
Нормоконтролер, доктор полит. наук, доц.	_____ Л.Я. Чикарина (подпись, дата)

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 Теоретические вопросы профессиональной этики и служебного поведения.....	5
1.1 Понятие профессиональной этики и виды профессиональной этики.....	5
1.2 Нормы этики государственной гражданской и муниципальной службы.....	7
1.3 Этика государственной гражданской и муниципальной службы как единство профессиональной и управленческих систем.....	10
2 Этический кодекс как элемент регулирования профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих.....	14
2.1 Анализ источников правового регулирования этики и служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих.....	14
2.2 Проблемы соблюдения этических и моральных норм государственными гражданскими и муниципальными служащими.....	18
2.3 Мероприятия по внедрению и соблюдению этического кодекса государственными гражданскими и муниципальными служащими.....	25
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	29
Список использованных источников.....	32

ВВЕДЕНИЕ

Государственная служба – это, прежде всего, деятельность по воплощению функций государства в реальность. Это служба для граждан, для улучшения условий жизни населения, и в процессе осуществления всех этих задач государственные и муниципальные служащие, непосредственно контактируют с людьми, и из этого следует, что они обязаны соблюдать моральные и этические нормы.

Исходя из методов осуществления исполнительно-распорядительных полномочий государственными и муниципальными служащими, у людей формируется определенное видение, как кадрового состава учреждения, так и всего органа власти, определяется авторитет данных органов.

Актуальность рассмотрения темы связана с тем, что на сегодняшний день этический аспект имеет большое влияние на эффективность работы управленческих кадров, поэтому возникла потребность обособления отдельных этических норм и правил служебного поведения.

Объектом исследования является кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих и соответствующие нормативно-правовые акты.

Предмет исследования – нормы этики и делового поведения государственных гражданских и муниципальных служащих.

Цель курсовой работы рассмотреть нормы этики и служебного поведения, как элемент регулирования профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие служебной этики;
- рассмотреть особенности этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих;

- проанализировать правовые источники регулирования этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих;

- выявить проблемы соблюдения этических и моральных норм государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими.

Теоретическую базу исследования составляют научные работы отечественных ученых по вопросам этики государственных гражданских и муниципальных служащих, учебники и результаты исследований по данной тематике.

Эмпирическую базу исследования составили: статистические данные Федеральной службы государственной статистики РФ, результаты научных исследований, нормативно-правовые акты.

Структура курсовой работы обусловлена целью и задачами исследования и включает: введение, две главы (первая глава – «Теоретические вопросы профессиональной этики и служебного поведения», вторая глава – «Этический кодекс как элемент регулирования профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих»), заключение и список использованных источников.

1 Теоретические вопросы профессиональной этики и служебного поведения

1.1 Понятие профессиональной этики и виды профессиональной этики

Профессиональная этика, как регулирующий фактор той или иной деятельности, появилась еще в далеком средневековье. С возникновением первых цехов предстала необходимость нормирования поведения работников, поэтому моральные нормы были оформлены в первые этические кодексы. Так уже несколько веков назад отдельные профессии имели нравственную подоплёку. Многие такие моральные установки дошли до наших дней, и примером этого может служить «Клятва Гиппократата» в медицине.

В России еще в 12-15 веках формируются первые правила для купцов, которые устанавливали их определенную ответственность. А в 1785 году в России был утвержден текст присяги, которую произносили управляющие цеховыми делами. В 19 же веке благотворительность купцов стала примером этического поведения. В 20 веке этика уже принимает дифференцированный образ и закрепляется за отдельными видами деятельности [14, с.30, 31].

В наши дни понятие «профессиональной этики» можно определить, как совокупность норм и обязанностей, регулирующих отношения в трудовом коллективе и определяющих отношение человека к своей профессиональной деятельности.

К основным принципам профессиональной этики автор отнес [20]:

- золотое правило морали (нужно относиться к людям так, как хочешь, чтобы они относились к тебе);
- принцип максимума прогресса (действие является этическим, если оно ведет к процветанию и продвижению организации с моральной и профессиональной точки зрения);

- принцип справедливости (недопущение использования работником организации служебного положения в личных целях; равное отношение к работникам организации);

- принцип минимума прогресса (действие признается этическим, если оно хотя бы не ведет к деградации морального и профессионального аспекта деятельности организации)

- стремление к бесконфликтности.

Профессиональная этика изучает (рисунок 1) [16]:

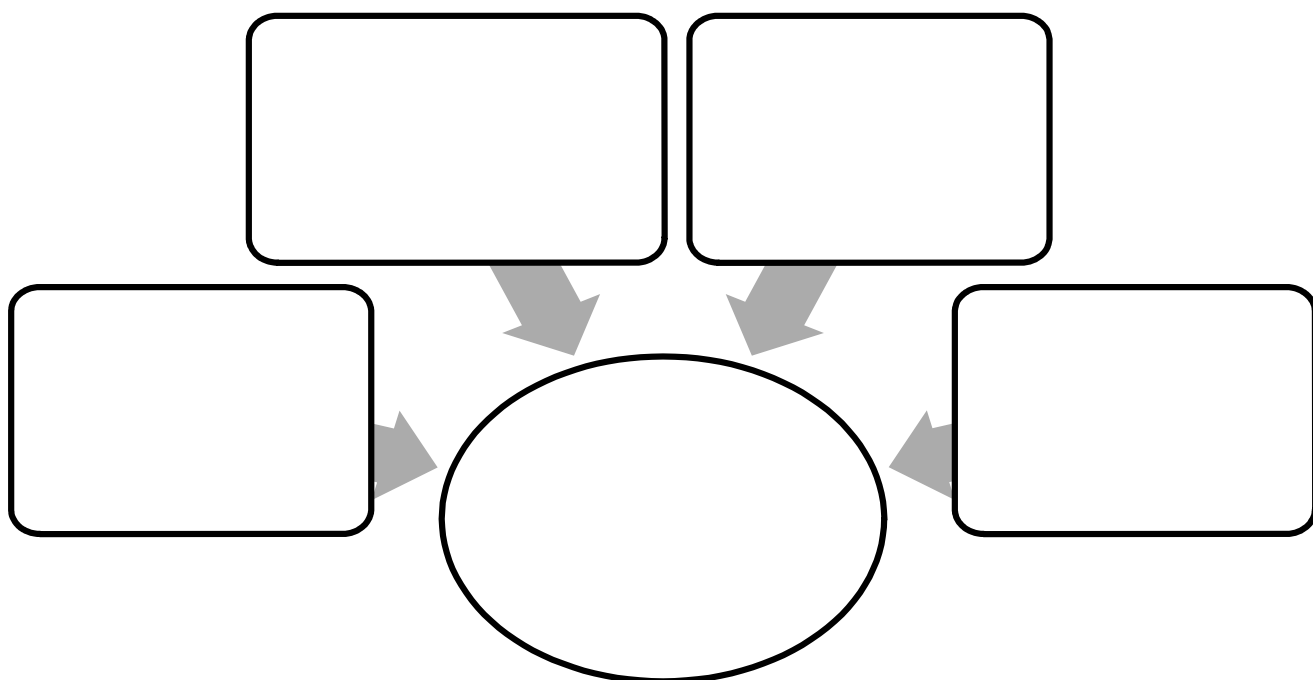


Рисунок 1 - Поле действия профессиональной этики

По видам профессиональную этику разделяют на [16]:

-врачебную этику;

-педагогическую этику;

- административную этику;
- предпринимательскую этику;
- этику инженера и т.д.

Нормы этики в той или иной профессии могут восприниматься не сразу, в силу множественности мнений и позиций по регулируемым вопросам, но со временем, в результате адаптации к условиям чаще всего эти правила признаются, так как основаны на общепринятых моральных законах.

Правила профессионального поведения могут существовать как в неофициальной форме, так и в закреплённом виде. Примером такого официального закрепления могут служить кодексы профессиональной этики.

Кодекс профессиональной этики - система норм одобряющего поведения в виде деятельности, к которому принадлежит человек.

Следуя из всего вышесказанного, профессиональная этика имеет давнюю историю, но с течением времени основные задачи остались неизменными. Основным содержанием профессиональной этики являются нравственные принципы и правила, поэтому является наиболее значимой в профессиях, где основным объектом является человек.

1.2 Нормы этики государственной гражданской и муниципальной службы

Этика государственной гражданской и муниципальной службы - это совокупность наиболее актуальных в данном обществе норм построения взаимоотношений и принципов в государственно-служебных отношениях, которые являются нормами общечеловеческой морали [1, с. 31].

Особенности профессиональной этики базируются на специфическом положении государственных гражданских и муниципальных служащих и заключаются в:

- а) исполнении функций государства;
- б) возможности принятия серьезных для общества решений;

в) субъективном мышлении, в условиях этического регулирования деятельности [1, с. 31].

Все эти особенности налагают на государственного гражданского и муниципального служащего еще большую долю ответственности, что сказывается и на формировании норм делового поведения.

Соблюдение этических норм государственными гражданскими и муниципальными служащими регулируется сформировавшейся на сегодняшний день в Российской Федерации законодательной базой. Инструментами такого контроля являются 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.) [17].

Согласно статье 18 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" N 79-ФЗ [9] и пункту 2 статьи 14 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" N 25-ФЗ [10], государственный гражданский и муниципальный служащий обязан:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

б) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям;

в) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

г) соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;

д) проявлять корректность в обращении с гражданами;

е) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

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

з) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

и) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа.

Выделяют несколько основных категорий этики государственных гражданских и муниципальных служащих, необходимых для их эффективной работы [14, с. 33, 34]:

- профессиональный долг – это категория, как побудительный фактор для совершения какого-либо общественно полезного действия;

- профессиональная честь – состоит из внутренних ценностных убеждений служащего, его идеалов;

- профессиональная справедливость – заключается в желании и умении противостоять внешнему давлению и поступить правильно в ситуации, согласно своим убеждениям и понятиям;

- профессиональный такт – умение вести себя в рамках дозволенного; сдержанно, не причиняя неудобства другим.

Также к особенностям можно отнести характер формирования норм этики и правил служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих. Это может происходить, как под давлением таких внешних факторов среды, как экономическая, политическая обстановка, уровень культурного развития и т.д., так и внутренних факторов, к которым можно отнести состояние законодательной базы, регулирующей профессиональное поведение на определенной территории; уровень профессиональной подготовки чиновников и т.д. Также нормы этики формируются в зависимости от внутренних характеристик индивидуума, т.е. от взглядов, характера служащего.

Таким образом, профессиональная этика государственных гражданских и муниципальных служащих, имеет ряд особенностей, присущих только этому виду деятельности. Существуют основные принципы, категории, на основе которых и строится вся система этики государственных гражданских и муниципальных служащих. Как внешние, так и внутренние факторы также влияют на формирование профессиональной этики и должностного поведения.

1.3 Этика государственной гражданской и муниципальной службы как единство профессиональной и управленческих систем

Государственная гражданская служба и муниципальная служба подразумевает службу в органах судебной, исполнительной и законодательной властей, то есть прямое участие в управлении государством и отдельными его субъектами. Для установления взаимосвязи этики данного вида службы и профессиональной, управленческих сфер, необходимо рассмотреть структуру нынешней системы государственного и муниципального управления (рисунок 2) [2]:

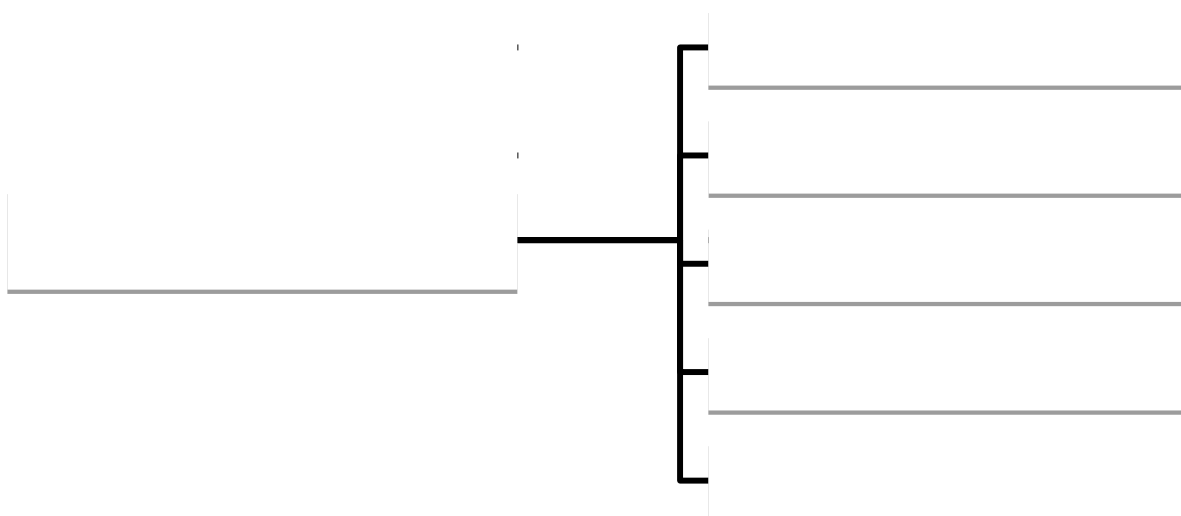


Рисунок 2 - Система государственного и муниципального управления

Коммуникативная подсистема включает методы воздействия между служащими и обществом; кадровая подсистема подразумевает самих государственных служащих и их квалификацию, а профессионально-культурная подсистема включает кроме правовой и политической - профессионально-квалификационную культуру. Все эти элементы системы напрямую связаны с этикой государственных гражданских и муниципальных служащих. И по этой причине возникла необходимость конкретизации административной этики и создания кодексов этики государственных гражданских и муниципальных служащих. А так как в профессиональной этике выделяют такие категории, как профессионализм, квалификацию и внутреннюю культуру служащего, то можно говорить о единстве этики и системы управления.

Такой вид управленческой системы, который рассмотрен выше и связан с этическими категориями, как и сама административная этика, сформировался не сразу, а после усвоения опыта функционирования других этических систем. Так этические системы подразделяются на [19]:

- осмысление профессиональной этики;
- этику замкнутых идеологизированных систем;
- этику различных групп (например – религиозных групп).

Автор рассматривает этику замкнутой идеологизированной системы управления, как основу для формирования этики государственных и муниципальных служащих. Понятие замкнутых идеологизированных систем ввел Пифагор, создав свою школу, в которой ученики должны были придерживаться нравственных основ и далее популяризировать это правило. В рамки определения данных систем входят рыцарские, масонские общества и т.д.

Итак, замкнутые идеологизированные системы – это совокупность людей, объединенных единой целью несогласия с какими-либо социальными действиями, это сообщество, сформировавшееся вокруг определенного

идеолога, который и становится ядром всей идеологизированной системы [15].

Исторически сложилось, что организация государственной и муниципальной службы стала неким аналогом управления замкнутой идеологизированной системой. И, для иллюстрации данного утверждения соотнесем нормы служебного поведения и этики государственных гражданских и муниципальных служащих с правилами и нормами таких замкнутых систем:

а) этика государственных гражданских и муниципальных служащих предполагает культуру управления - принятие, реализацию решений;

б) за нарушение каких-либо моральных норм, в органах государственной власти и местного самоуправления действуют неформальные санкции, осуществляемые внутри коллектива, как и в идеологизированных системах;

в) происходит исключение тех, кто не способен или не готов принять способы для достижения целей.

Корме того, нужно отметить, что существуют требования к государственным служащим – это внимательность, ответственность, приверженность своему делу, чувство долга, дисциплина, умение слушать, умение конструктивно критиковать, которые предъявлялись и при вступлении кандидатов в члены закрытых идеологизированных систем.

Существуют некоторые проблемы на государственной гражданской и муниципальной службе, которые присущи и идеологизированным системам. Например, точечное внедрение членов сообщества, которое может выражаться в выборах в органы власти; по конкурсу, при этом точно не понятны цели и характер кандидата, который в дальнейшем может стать неформальным лидером в попытке подавить решения лидера формального [15].

То есть на формирование норм и в дальнейшем кодексов этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих оказали

влияние исторически сложившиеся закрытые идеологизированные системы и сама структура административной деятельности.

2 Этический кодекс как элемент регулирования профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих

2.1 Анализ источников правового регулирования этики и служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих

Как уже упоминалось ранее, существуют правовые источники для регулирования служебного поведения и норм этики государственных гражданских и муниципальных служащих. В Российской Федерации сложилась определенная система такой нормативной базы и основными элементами этой системы являются:

- Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ;
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ;
- Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ;
- Указ Президента РФ от 12. 08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
- Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Указ Президента РФ от 12. 08.2002 № 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» определяет общие принципы служебного поведения государственных служащих. Среди основных таких принципов устанавливает профессионализм и компетентность служащих, соблюдение и приоритет прав и свобод человека [13].

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ определяет виды государственной

службы, основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, на основе Указа Президента РФ №885 [11].

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ основывается на предыдущем федеральном законе и в свою очередь закрепляет в статье 15 основные обязанности гражданского служащего. В данной статье также можно выделить требования к этическим составляющим поведения, такие как:

- соблюдение прав и интересов граждан и организаций;
- соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований к служебному поведению;
- запрет на выполнение гражданским служащим неправомерных поручений.

В статье 18, рассматриваемого федерального закона, установлены требования к служебному поведению гражданского служащего, прежде всего - это исполнение должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне [9].

В Федеральном законе "О муниципальной службе в Российской Федерации" N 25-ФЗ в статье 4 закреплены основные принципы муниципальной службы. Так как в пункте 2 статьи 5 («Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации») данного акта есть прямое указание на единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы, то можно говорить о совпадении этических норм и требований, законодательно установленных для государственных гражданских и муниципальных служащих [10].

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих основан на нормах, закрепленных в вышеперечисленных федеральных законах, а также в Конституции РФ, международном кодексе поведения государственных должностных лиц, модельном кодексе поведения для государственных

служащих и других актах, регулирующих этическое и профессиональное поведение государственных и муниципальных служащих. А на основе типового кодекса создаются соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексы этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [17].

Кодекс непосредственно утверждает нормы и основные правила, принципы служебного поведения для достойного выполнения профессиональной деятельности.

Типовой этический кодекс включает 4 главы. В главе 1 - «Общие положения» дано определение данного нормативно-правового акта, прописаны цели и задачи.

Глава 2 - «Основные принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих» в полной мере отражает суть своего названия. По мнению автора, центральное место в типовом кодексе занимает пункт 11, который содержит те же положения, что и Федеральный закон № 79-ФЗ, а также включает новые пункты [17]:

- уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа или органа местного самоуправления;

- воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения стоимости в иностранной валюте на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга;

- постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере его ответственности.

Также, автор считает, что важное значение, в условиях нынешнего высокого уровня взяточничества, имеют пункты 14, 17 и 23, закрепляющие обязанность по противодействию коррупции и меры, не допускающие коррупционно опасного поведения.

Глава 3 содержит рекомендации по соблюдению этики и профессионального поведения служащих. В пункте 26 изложены такие правила поведения, как запрет на угрозы, оскорбления, курение во время исполнения должностных обязанностей, дискриминацию по любым признакам. Пункт 28 включает требования к внешнему виду государственных и муниципальных служащих и устанавливает соответствие признанным правилам официального стиля. Но, автор думает, что данный пункт не конкретизирован, что дает повод для неоднозначного истолкования требований. Необходимо внесение дополнений и четко определенных правил в области дресс-кода.

Ответственность за нарушение типового кодекса государственными гражданскими и муниципальными служащими закреплена в главе 4 данного акта. Наказанием за несоблюдение установленных правил является моральное осуждение на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных, муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Также в случаях необходимости назначается юридическая ответственность [17].

В Краснодарском крае действуют следующие нормативно-правовые акты:

- Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 12.08.2011 N 871 "О кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края";

- Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих администрации муниципального образования город Краснодар и других муниципальных образований края;

- действующие кодексы в ряде Министерств и департаментов Краснодарского края.

В кодексе этики и служебного поведения муниципальных служащих муниципального образования город Краснодар дано полное определение данного документа: «Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные гражданские служащие Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края независимо от замещаемой ими должности» [5].

Таким образом, законодательную базу этики и служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих составляют несколько основных нормативно-правовых актов РФ. Прямым источником регулирования соответствующих норм является типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих, на основе которого формируются и другие сообразные тематике кодексы этики. Проанализировав данный кодекс можно сказать, что он требует некоторой доработки и внесения дополнений.

2.2 Проблемы соблюдения этических и моральных норм государственными гражданскими и муниципальными служащими

На нынешнем этапе развития государства происходит частая перестройка органов государственной власти и местного самоуправления, принятие множества соответствующих нормативно - правовых актов, что влечет за собой изменения в этической сфере и в области регулирования делового поведения. Для формирования устойчивой системы профессиональной этики государственных гражданских и муниципальных служащих являются необходимыми следующие условия [8]:

- постоянство законодательства, которое четко регулирует вопросы служебного поведения, в том числе и коррупционную составляющую;

- пропаганда положительного образа государственного гражданского и муниципального служащего.

Так как данные условия мало соблюдаются в современной России, то возникают некоторые проблемы в формировании этики служащего:

- несоответствие имеющегося образования должностным требованиям;

- отсутствие должного уровня профессиональной подготовки для замещения должности;

- размытое представление в законодательных актах о нормах профессиональной морали;

- особая заинтересованность некоторых слоев населения в сфере государственного управления;

- формирование негативного имиджа государственных гражданских и муниципальных служащих;

- коррупция.

В реальной жизни часто возникают различные ситуации, решая которые приходится нарушать те или иные правила и законодательство, кодексы этики и служебного поведения не всегда могут учесть данный фактор. Трудность в таком положении заключается в том, чтобы доказать, что поступок был, если не правомерным, то вынужденным и никак, не противоречащим моральным нормам. Именно в этом и заключается неоднозначность эффективности действия нормативно – правовых актов, регулирующих этический аспект деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. Ведь в них прописаны основные качества, ограничения и обязанности, но не учтены некоторые поведенческие и ситуационные особенности данного вида службы.

Также одной из важнейших проблем соблюдения норм и общепринятых правил этики и профессионального поведения государственных гражданских и муниципальных служащих является коррупция.

Возникновение данного вопроса подвержено множеству факторов. Среди причин данного явления можно выделить [8]:

- громоздкая система отчетности в деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих;
- слабая кадровая политика государства;
- слабый контроль над доходами и их источниками государственных гражданских и муниципальных служащих;
- повышение и продвижение по карьерной лестнице не зависимо от показателей эффективности служащих;
- жадность и аморальность чиновников;
- недостаточный размер заработной платы по сравнению с количеством и качеством выполняемой работы;
- низкий уровень правовой культуры чиновников.

Но на данный момент, намечается положительная тенденция снижения количества обращений по вопросам коррупционно опасного поведения. Так обращения граждан на коррупцию в органах региональной исполнительной власти и местного самоуправления в 2016 году сократились до рекордных 3,7%. Для сравнения, за отчетный период 2015 года число жалоб составляло 12,5% [7].

На сегодняшний день, в субъектах Российской Федерации предпринимаются попытки воспитания внутренних качеств у государственных гражданских и муниципальных служащих, которые противоречили бы факту коррупции. Одним из таких антикоррупционных инструментов и есть этические кодексы. Так, например, в Ульяновской области в 2016 году внедрен типовой Кодекс этики и служебного поведения работников организаций, подведомственных органам государственной и муниципальной власти. В него включен раздел, устанавливающий правила их поведения в сфере планирования и осуществления закупок [3].

Также в Краснодарском крае в период 2015-2016 годов, внедрены кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских

служащих в ряде министерств и департаментов (например, в: Министерство курортов и туризма Краснодарского края; Департамент информатизации и связи Краснодарского края).

В понятие профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих входит высокий уровень знаний, умений и навыков личности в их профессиональной деятельности, направленной на исполнение полномочий государственных и муниципальных органов, на решение управленческих задач.

В ходе исследования «Государственные служащие: Мотивы поступления на службу и профессиональный рост» от 2014 года Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и Государственной службы при Президенте Российской Федерации, респондентам был задан вопрос: «Как бы Вы оценили уровень профессионализма государственных служащих в России?» и получены соответствующие данные (таблица 1) [6].

Таблица 1 – Оценка уровня профессионализма государственных служащих в России

Как бы Вы оценили уровень профессионализма государственных служащих в России	Население (в %)	Государственные служащие (в %)
Скорее высокий, чем низкий	30,7	58
Скорее низкий, чем высокий	38,7	34,4

Сравнительный анализ показывает, что респонденты «скорее положительно, чем отрицательно» относятся, в целом, к работе государственных служащих. Но при этом существуют проблема недостаточного уровня профессионализма служащих, и это подтверждается

тем, что многие респонденты «скорее отрицательно, чем положительно» смотрят на работу государственных органов.

Также были исследованы причины низкого уровня профессионализма государственных гражданских служащих (таблица 2) [6].

Таблица 2 – причины низкого уровня профессионализма государственных гражданских служащих

Основные причины низкого уровня профессионализма государственных гражданских служащих	Население (в %)	Эксперты (в %)
Недостатки в работе по формированию профессионального кадрового состава государственных органов	35,5	35,9
Привлечение кадров на государственную службу по знакомству, родству	62,2	45,2
Низкое качество профессиональной подготовки выпускников вузов по профильным для государственной службы специальностям	27,1	35,9

Так можно констатировать, что при всех используемых инструментах проверки государственных гражданских и муниципальных служащих, при поступлении на работу, все равно остается актуальным вопрос неэффективного формирования кадрового состава. Также в стране много непрофильных вузов, готовящих специалистов-управленцев, но, несмотря на данный факт, ощущается дефицит не просто обладателей дипломов, а реальных управленцев-профессионалов, выполняющих свою работу на достойном профессиональном уровне.

По результатам данного же исследования в ходе опроса респондентам был задан вопрос: «Каких знаний, на Ваш взгляд, не хватает государственным служащим для исполнения своих обязанностей?» результаты были следующими [6]:

- вариант «Теория и практика государственного и муниципального управления» выбрали - 37,4% экспертов;

- вариант «По искусству делового общения» отметили 36,6 % экспертов.

Рассматривая проблему несоответствия имеющегося образования должностным требованиям в органах государственной власти и местного самоуправления, автор обратился к данным Росстата, согласно, которым на 2017 год [18]:

а) 94 % работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации, имели высшее профессиональное образование, а 0,72% работников вообще не имели профессионального образования;

б) 88% Все работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, имели высшее профессиональное образование, а 1% вообще не имел высшего профессионального образования.

Из данных результатов можно сделать вывод, что в РФ, существует проблема недостаточного уровня образования служащих. А в знаниях сфер, которые являются много значимыми для формирования этики и поддержания делового поведения государственных гражданских и муниципальных служащих, и нуждаются работники органов государственной и муниципальной власти.

Также по результатам исследования «Государственные служащие: Мотивы поступления на службу и профессиональный рост» от 2014 года, проведенным Институтом государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и Государственной службы при Президенте Российской Федерации на вопрос: «В какой степени, по Вашему мнению, государственным служащим присущи следующие качества» были получены следующие результаты (таблица 3) [6]:

Таблица 3 – В какой степени присущи государственным служащим те или иные качества

Качества	Степень выраженности					
	низкая		Средняя		высокая	
	2014 Год	2001 год	2014 год	2001 Год	2014 год	2001 Год
Ответственность	28,6	18,4	50,3	54,2	21,1	27,4
Бескорыстие	44,3	8,5	42,7	44,2	13	47,3
Справедливость	39,8	9,1	46,3	47,8	13,9	43,1
Законопослушность	22	18,7	55,3	54,5	22,7	26,8

Сохранилась относительная устойчивость мнений по поводу средней выраженности качеств. Однако наметилась тревожная тенденция относительно «низкой» степени выраженности позитивных качеств у государственных служащих в 2014 г. В 2001 г. этот показатель был ниже по всем качествам. Наметившаяся тенденция, скорее всего, есть отражение в сознании людей образа государственного служащего как не слишком принципиального, законопослушного, ответственного, бескорыстного – в связи с антикоррупционной политикой.

Таким образом, в современной России существуют несколько основных факторов, порождающих и подкрепляющих проблемы исполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими норм этики. Аморальные и противоправные действия, осуществляемые работниками государственных управленческих структур, обусловлены внутренними качествами служащего и одним из способов решения данной

проблемы является внедрение кодексов этики и делового поведения и эффективный контроль за исполнением служащими этих норм.

2.3 Мероприятия по внедрению и соблюдению этического кодекса государственными гражданскими и муниципальными служащими

Знание и соблюдение государственными гражданскими и муниципальными служащими положений кодекса этики и служебного поведения является одним из критериев оценки качества их профессиональной деятельности и служебного поведения. Именно поэтому необходимо разрабатывать способы введения и соблюдения этического кодекса для данного вида службы.

Процедура внедрения кодекса этики должна иметь следующую структуру [4]:

- при вступлении в силу кодекса, руководитель должен сообщить служащим о положениях данного акта;
- государственные гражданские и муниципальные служащие после начала действия кодекса обязаны вести себя, по правилам, установленным в нем;
- государственные гражданские и муниципальные служащие обязаны ознакомляться с любыми изменениями, внесенными в кодекс;
- в случае если служащий не знает, как поступить в сложившейся ситуации в соответствии с кодексом должностного поведения, он должен обратиться с этим вопросом к компетентному лицу (непосредственный руководитель, член специальной комиссии по этике и др.);
- в трудовой договор служащего государственных управленческих структур должен быть внесен пункт об обязательности исполнения этического кодекса;
- нормы кодекса этики и должностного поведения должны внедряться через администрацию, ее традиции, создаваемую корпоративную культуру;

- для информатизации населения, формирования положительного авторитета государственных гражданских и муниципальных служащих в средствах массовой информации нужно подавать сведения о принятии этического кодекса и основных его принципах и нормах;

Руководитель, для наглядности примера обязан сам соблюдать установленные моральные правила. Государственные гражданские или муниципальные служащие, которые руководят другими служащими, обязаны следить за исполнением норм этики и должностного поведения, а также принимать и предлагать меры по пресечению нарушений правил, прописанных в рассматриваемом кодексе.

Если государственный гражданский или муниципальный служащий обнаружит любое нарушение норм этического кодекса или возникнет подозрение совершения противоправного действия, он должен уведомить о данном нарушении компетентные органы. При этом государство должно обеспечить безопасность и не допустить возможность нанесения вреда проинформировавшему служащему.

За нарушение кодекса этики и должностного поведения возлагается дисциплинарное взыскание, и такое несоблюдение установленных правил квалифицируется, как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственными гражданскими и муниципальными служащими должностных обязанностей [4].

Если рассматривать мероприятия по обеспечению соблюдения кодекса этики и должностного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих, то можно принять во внимание не только опыт нашей страны, но и зарубежных стран в решении этого вопроса и рассмотреть возможность внедрения данного опыта в РФ.

Например, в органах ЗАГС Краснодарского края давно замечена проблема этики и этикета государственных гражданских служащих, и в 2013 году была введена практика функционирования круглого стола «Этика и этикет на государственной гражданской службе», который производится в

форме учебной беседы - способствует формированию служебной дисциплины [12].

Так в некоторых странах существует такое понятие, как «этический тренинг». Этический тренинг – это совокупность различных этических модулей, которые введены в программу общей подготовки управленцев, способствующие применению этических знаний в процессе принятия решений. Тренинг предназначен для того, чтобы показать, как этический аспект проявляется в ходе принятия управленческих решений [1, с. 97].

Следующим мероприятием по усвоению этических правил и норм является, укоренившийся в Европе около 30 лет назад - социальный аудит. Социальный аудит – это одна из форм внедрения в корпоративную практику этических требований. Целью данного инструмента является проверка и подготовка информации о том, насколько те или иные действия соответствуют ожиданиям и запросам общества [1, с. 97].

В Японии, Соединенных Штатах Америки, Англии и некоторых других странах используется метод социальных ревизий. Данное мероприятие направлено на поддержание необходимого уровня этичности и состоит в ежегодных отчетах и годовых обзорах в государственных и негосударственных средствах массовой информации такого фактора, как «социальное разоблачение» - список наиболее и наименее уважаемых и авторитетных организаций, и органов, для оценки которых используется такой показатель, как «ответственность перед обществом и средой обитания», а также используются и другие совокупные индексы [1, с.98].

Автор считает, что в связи с выделенной в данной работе проблемой неполноты установленных правил, помимо основных кодексов этики и служебного поведения, нужно создать и конкретизирующие акты. В Японии, например, используются «карты этики», в которых записаны номер телефона и имя консультанта организации по этическим вопросам.

Нужно заметить, что в большинстве стран, где этическая составляющая государственной службы на высоком уровне, нормы этики прививаются, как

должное, нарушать кодекс постыдно. Так, в Монголии, еще при первоначальном становлении системы государственной службы у чиновников формировались высокие моральные принципы, согласно которым служение народу и представление его интересов является главным долгом и ставится выше своих интересов [1, с.98].

Можно сделать вывод, что существует множество мероприятий и мер по обеспечению соблюдения этики и норм должностного поведения государственными гражданскими и муниципальными служащими. Только эти меры практически не применяются в России. Возможно, на введение в практику российской службы таких мер, особенно, на изменение методики преподнесения государственной и муниципальной службы с точки зрения «высшего долга» перед народом, уйдет довольно много времени. Но эти способы помогут обеспечить эффективность действия кодекса этики и должностного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате изучения теоретических основ профессиональной этики, в общем, этики и норм служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих, анализа нормативно-правовых актов, регулирующих данный вопрос, было выявлено несколько основных проблем в этической составляющей службы. Также рассмотрены существующие мероприятия по внедрению кодекса этики и служебного поведения и предложены, уже используемые, как в РФ, так и в зарубежных странах инструменты, способствующие соблюдению норм этики.

Профессиональная этика начала складываться довольно давно, и некоторые понятия дошли до наших дней в неизменном виде. Позже этика дифференцировалась по видам деятельности, так и образовалась административная этика.

После рассмотрения данной работы, можно констатировать, что в России существует система законодательных актов, регулирующих исполнение норм этики государственными гражданскими и муниципальными служащими, но, несмотря на это есть и проблемы, среди которых, автор выделил [8]:

- несоответствие имеющегося образования должностным требованиям;
- отсутствие уровня профессиональной подготовки для замещения должности;
- размытое представление в законодательных актах о нормах профессиональной морали;
- особая заинтересованность некоторых слоев населения в сфере государственного управления;
- формирование негативного имиджа государственных гражданских и муниципальных служащих.

Отдельным пунктом проанализирована проблема коррупции, которая вызвана всеми перечисленными выше аспектами. Но стоит сказать, что на

2016 год количество обращений по поводу осуществления коррупции в органах государственной и муниципальной власти снизилось до 3,7 % по сравнению с предыдущим годом, где этот же показатель был равен 12,5. На сегодняшний день, в субъектах предпринимаются попытки воспитания внутренних качеств в служащих, которые противоречили бы такому явлению, как коррупция. Одним из таких антикоррупционных инструментов, как раз и есть этические кодексы [7].

В ходе исследовательских опросов было выяснено, что люди «скорее положительно, чем отрицательно» относятся к государственным гражданским и муниципальным служащим, но при этом есть часть респондентов, которые «скорее отрицательно, чем положительно» смотрят на работу государственных органов.

Основные причины низкого уровня профессионализма государственных гражданских служащих [6]:

- недостатки в работе по формированию профессионального кадрового состава государственных органов;
- привлечение кадров на государственную службу по знакомству, родству;
- низкое качество профессиональной подготовки выпускников вузов по профильным для государственной службы специальностям.

Рассматривая проблему несоответствия имеющегося образования должностным требованиям, автор обратился к данным Росстата, согласно, которым на 2017 год [18]:

а) 94 % работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации, имели высшее профессиональное образование, а 0,72% работников вообще не имели профессионального образования;

б) 88% работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, имели высшее профессиональное образование, а 1% вообще не имел высшего профессионального образования.

Автор рассматривает и предлагает ввести в практику российской подготовки в вопросе профессиональной этики государственных гражданских и муниципальных служащих, мероприятия, которые уже успешно используются за рубежом [1]:

- а) этический тренинг;
- б) социальный аудит;
- в) метод «социальных ревизий»;
- г) «этические карты»;
- д) создание конкретизирующих нормативно-правовых актов.

Возможно, на введение в практику российской службы таких мер, особенно, на изменение методики преподнесения государственной и муниципальной службы с точки зрения «высшего долга» перед народом, уйдет довольно много времени. Но эти способы помогут обеспечить эффективность действия кодекса этики и должностного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих.

Список использованных источников

1. Антипов Г.А. Этика государственной и муниципальной службы: Учебное пособие / Г.А. Антипов, Н.Б. Крохина, И.Ю. Парфенова – Новосибирск: СибАГС, 2013. - 191 стр.
2. Бучина О.В. Совершенствование организации предоставления государственных социальных услуг / О.В. Бучина, М.В. Корниенко // Электронный научный журнал «Инженерный вестник Дона». – 2012. - №4
3. В 2016 году органы государственной и муниципальной власти Ульяновской области в части реализации антикоррупционных мер сработали результативно [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области. - Режим доступа URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/anons/7099.html> (Дата обращения: 15.03.2017)
4. Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации. Проект N 85554-3 Федерального закона // Профессиональная справочная система «Техэксперт». - Режим доступа URL: <http://docs.cntd.ru/document/901812981> (Дата обращения: 22.03.2017)
5. Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края // Профессиональная справочная система «Техэксперт». - Режим доступа URL: <http://docs.cntd.ru/document/901812981> (Дата обращения: 09.04.2017)
6. Коростылева Н.Н. Государственные служащие: мотивы поступления на службу и профессиональный рост / Н.Н. Коростылева, О.А. Ефанова // Презентация. IV международная социологическая конференция «Продолжая Грушина»: Москва, 27-28 февраля 2014 - Режим доступа URL:https://wciom.ru/fileadmin/file/наука/grusha2014/s10/Korostyleva_Efanova.pdf (Дата обращения: 14.03.2017)

7. Коррупция в России [Электронный ресурс] // Коррупция в России: независимый годовой доклад всероссийской антикоррупционной общественной приемной чистые руки. - Режим доступа URL: http://moygorod-online.ru/netcat_files/userfiles/57/doklad-21-09-2016.pdf (Дата обращения: 15.03.2017)
8. Лукьянова В.В. Особенности этики государственного служащего / В.В. Лукьянова, А.Р. Курдин. // Журнал «Основы экономики, управления и права». – 2014. - №3
9. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант-плюс». - Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (Дата обращения: 07.03.2017)
10. О муниципальной службе в Российской Федерации. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант-плюс». - Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (Дата обращения: 07.03.2017)
11. О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27.05.2003 N58-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант-плюс». - Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (Дата обращения: 11.03.2017)
12. Об итогах работы органов ЗАГС Краснодарского края в 2012 году и задачах на 2013 год. Доклад руководителя управления ЗАГС Краснодарского края - Режим доступа URL: http://filling-form.ru/blank_zayav/7275/index.html (Дата обращения: 09.04.2017)
13. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих. Указ Президента РФ от 12. 08.2002 № 885 // Справочно-правовая система «Консультант-плюс». - Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38140/ (Дата обращения: 11.03.2017)

- 14.Осипова, И.Н. Этика и культура управления: учебное пособие / И.Н. Осипова – М.: Форум, 2014. – 192 стр.
- 15.Особенности формирования морали в замкнутых идеологизированных системах [Электронный ресурс] // Электронная библиотека. - Режим доступа URL: <http://mybiblioteka.su/10-17574.html> (Дата обращения: 11.03.2017)
- 16.Профессиональная этика [Электронный ресурс] // Психология онлайн. - Режим доступа URL: <http://www.psychological.ru/default.aspx?0a1=769&0o1=2&p=31> (Дата обращения: 07.03.2017)
- 17.Типовой кодекс
этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол N 21) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант». - Режим доступа URL: <http://base.garant.ru/55171108/#ixzz4al33IUMQ> (Дата обращения: 07.03.2017)
- 18.Численность и состав работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы // Федеральная служба государственной статистики. - Режим доступа URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/ (Дата обращения: 11.03.2017)
- 19.Этика и этикет государственного служащего: особенности и проблемы [Электронный ресурс] // Информационно-образовательный портал. - Режим доступа URL: <http://www.vevivi.ru/best/YEtika-i-yetiket-gosudarstvennogo-sluzhashchego-osobennosti-i-problemy-ref107337.html> (Дата обращения: 11.03.2017)
- 20.Этические принципы и нормы в деятельности менеджера [Электронный ресурс] // Профессиональный менеджер. – Режим доступа URL: <http://www.openmanager.ru/opmans-143-1.html> (Дата обращения: 06.03.2017)

