ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему:

«Этика и этикет государственного служащего: особенности и проблемы»

# Введение

Обращение к основным этапам развития этики обусловлено как важностью нравственной проблематики в истории человеческой культуры, уважением к прошлому, так и стремлением разобраться в существе морально-этической проблематики на уровне современных знаний. История этических идей демонстрирует, как складывается круг этических вопросов, как изменяются способы их постановки и подходы к их решению, как углубляется понимание природы морали, ее назначение, функции в жизни и закономерность развития.

В современных условиях наблюдается особый интерес к этике – этой старейшей и вместе с тем неповторимо молодой отрасли философского знания. И это не случайно. Развитие России по направлению к демократическому правовому государству, регулирование всех ее социальных структур, невозможно без утверждения этики.

Это открывает возможности для выработки научных подходов к анализу состояния кадров государственных служб: критериев, методов процедур оценки качеств работников, требований, предъявляемых государственному служащему. Однако в государственных органах власти и управления до сих пор отсутствуют технологии оценки кадров, на основе которых можно было бы определить этический уровень руководителя и специалиста.

Этика как разновидность духовно-теоретической деятельности отделяется от стихийно формирующегося нравственного сознания масс и становиться способом теоретического рассмотрения практических нравственных проблем, встающих перед человеком в обыденной жизни: что есть добро и зло? как следует жить? К чему следует стремиться и чего избегать? в чем состоит назначение человека и имеет ли жизнь смысл? Практические жизненные вопросы осмысляются этикой как учением о природе добра и зла, идеала и долга, принципов и норм поведения человека, назначения и смысла его жизни.

Но для того, чтобы убедительно обосновать ответы на эти важнейшие смысло-жизненные и нормативные вопросы, этика стремилась постичь природу морали и человека, источник и содержание нравственного долженствования, сущность моральных ценностей.

Таким образом, в развитом виде этика состоит из:

1. теоретической части – учение о морали, ее происхождении, сущности и функциях
2. практической части – нормативной этики, формулирующей цели и принципы человеческой жизни.

Важная роль в становлении нового типа российской государственной службы, принадлежит так называемому мотивационному ресурсу государственного служащего – нравственных убеждений и принципов поведения, которые будут способствовать воспитанию и формированию этических ценностных ориентаций и высокой нравственности.

Вопросы этики государственного служащего постоянно продолжают возникать. Это означает, что территория еще не исследована, что существуют различные, частично конфликтующие точки зрения о её задачах, что терминология не ясна и лишена единства, и что – это еще важнее – не ясны также измерения оценки научного качества приведения доказательств.

Актуальность темы исследования определяется потребностью в изучении этики и этикета государственного служащего как одного из важнейших факторов, влияющих на эффективность работы государственной службы

Объектом исследования являются государственные служащие ГУ МЧС по Амурской области

Предметом исследования выступают этика и этикет государственного служащего (на примере ГУ МЧС по Амурской области)

Цель исследования заключается в определении особенностей и проблем этики, определении путей совершенствования формирования этических норм государственного служащего, как фактора повышения эффективности государственной службы.

Цель исследования реализуется на основе решения следующих задач:

1. Проанализировать историко-философскую и современную научную литературу с целью:

* изучить исторический аспект этики
* дать определение понятию «этика»
* выделить ее структурные элементы

1. Охарактеризовать современное состояние этики государственного служащего
2. Проанализировать принципы профессиональной и социальной компетентности государственного служащего.
3. Проанализировать особенности и проблемы формирования этики государственного служащего
4. Определить пути совершенствования формирования этических норм государственного служащего, как фактора повышения эффективности государственной службы.

Методологической основой исследования послужили научные труды специалистов в области изучения этики и особенностей ценностей этической культуры. Исторический контекст становления этики, в работах В.П. Безобразова, Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, Б.Н. Чичерина и др.

Базой исследования послужили: материалы официальных и специальных статистических источников, в том числе материалы социальной статистики, официальные материалы государственных органов и ведомственных изданий Российской Федерации; информация, опубликованная в разовых и периодических изданиях, в том числе научных.

В исследовании принимали участие государственные служащие ГУ МЧС ПО Амурской области количестве 60 человек. Исследование проводилось анонимно, с полного согласия респондентов

Для решения поставленных задач был использован метод анализа научной, исторической и современной литературы по данной проблеме. Анкетирование респондентов и опрос респондентов.

**1. Этика как явление: теоретические аспекты**

# 1.1 Исторический аспект этики

Этика относится к древнейшим наукам, и возникла на рубеже 5–4 вв. до н.э. Официально её родоначальником считается Аристотель. Он образовал понятие «Этический» (добродетельный), отсюда произошло название науки – этика. Слово этика происходит от древнегреческого слова этос – дом, очаг, (во времена Гомера, 7 в. до н.э.), а позднее: нрав, обычай, характер /10/.

Нравственная деятельность направлена на самого человека, на развитие заложенных в нем способностей, особенно его духовно-нравственных сил, на совершенствование его жизни, на реализацию смысла своей жизни и назначения. В сфере деятельности, связанной со свободой воли, человек выбирает личности, сообразующей свое поведение и образ жизни с нравственным идеалом, с представлениями и понятиями о добре и зле, должном и сущем. Этим Аристотель определил предмет науки, названной им этикой /10/.

Развитие этической мысли проходило в три этапа./20/

Первый этап в развитии этической мысли связан с распадом родоплеменного строя и осмыслением человеком себя как личности, как «Я», выделенного из общего целого. /20/

Второй этап – классический этап в развитии античной этики начался с деятельности Демокрита (5 – 4 вв. до н.э.), который первым начал выражать философские и этические идеи в системе специальных понятий. Главной его заслугой является попытка сформулировать критерий, по которому можно разделить добро и зло. В качестве такого критерия он выделил удовольствие – не в обиходном смысле слова, – а удовольствие как философский термин. /20/

Следующей фигурой в классическом периоде развития этики является Аристотель. В отличие от Демокрита, Аристотель большее внимание уделял проблемам самовоспитания (а не воспитания). Он отмечал, что в процессе самовоспитания человек практически абсолютно свободен, ибо выбор поступка – это результат его индивидуальных размышлений.

Школа «Софистов» (софия – мудрость). После Демокрита они продолжили разработку проблем воспитания и оставили нам в наследство 2 главных положения:

1. Идея о трехступенчатой системе воспитания (семья, школа, воспитание через право).
2. Единство нравственного и художественного воспитания. Идея, о сращивании нравственного и художественного воспитания, использовалась, прежде всего, в разработке духовных ценностей государства, в символике, в представлении образцов требуемого поведения и т.д.

Поздний этап – период значительного ослабления античных государств. В этот период этика из единого древа распадается на ряд течений: гедонизм, скептицизм, стоицизм и др./20/

Эпикур (древнегреческий философ) – певец удовольствия, создатель концепции гедонизма. Эпикур впервые сформулировал положение о разумности, рациональности человеческих потребностей (Рисунок 1).

**Все человеческие потребности**

**Естественные, но не необходимые – вкусно есть, сладко спать, красиво**

**одеваться и т.д.**

**Естественные и необходимые – сон, еда, и т.д.**

**Неестественные и не необходимые – жажда богатства, любовь к славе,**

**стремление к памятникам и почестям при жизни и т.д.**

Рисунок 1 – Рациональность человеческих потребностей

В процессе воспитания каждый человек должен пройти через систему ограничения потребностей, тогда он будет знать, что для полноценного, достойного существования нужно очень немного, и оно вполне достижимо собственным трудом. Тогда, если человек лишится возможности удовлетворять две последние группы потребностей – это не будет для него трагедией. Это положение Эпикура взято на вооружение всеми элитными школами (Смольный институт и др.) – холодные обливания, простая одежда и т.д./20/

Под этикой понимается совокупность норм, принципов, идеалов, а также форм практического поведения и механизмов, способствующих их передаче (ритуалы, обычаи, обряды, традиции и т.п.). Термин «этика» здесь употребляется в смысле «мораль», скорее всего, такое словоупотребление связано со спецификой формирования профессиональной морали и тем, что с ранних этапов её становления многие нормы фиксировались в письменной форме, вводились в право, поддерживались благодаря различным профессиональным предписаниям./24/

Становление норм этики относится к периоду раннего рабовладельческого общества, когда стали оформляться первые относительно массовые профессии. Однако прошло длительное время, пока в рабовладельческом обществе Древней Греции начали складываться первые прообразы будущих профессиональных моральных кодексов. Едва ли не первая клятва на верность профессии появилась в среде людей, призванных служить человеку. /24/

Мораль первоначально складывается в среде профессий, представители которых непосредственно при выполнении своего профессионального долга контактировали с людьми: врачи, учителя, воспитатели, политики, писцы, жрецы, служители при храмах и т.п. В этих контактах они могли оказывать воздействие на физическое и моральное состояние людей, причинить им вред, дестабилизировать общественную обстановку. Количество норм в первых этических кодексах было невелико. Они затрагивали наиболее общие аспекты профессиональной деятельности, многие из них носили описательный характер и не достигали степени всеобщей абстракции, как это имело место в более поздние периоды оформления моральных норм.

Второй этап в развитии профессиональной морали наступает в эпоху позднего средневековья, к этому послужило несколько причин./24/ Прежде всего, укрепление государственности и складывание норм абсолютистской власти, что предопределило становление и укрепление таких социальных институтов как армия, церковь, государственная служба. Во-вторых, бурный рост городов в средневековой Европе, который породил к жизни обособление профессий, обслуживающих население и поставил людей в зависимость от труда друг друга. Новый этап в развитии профессиональной морали ознаменовался формированием нескольких тенденций:

1. значительно расширился круг профессий, в отношении которых формировались нравственные требования, в основном за счёт профессий, которые контактировали с населением не напрямую, а через результат своего труда.

Яркими свидетельствами данного процесса являются кодексы ремесленных цехов (уставы), которые включали в себя требования к выполнению определённых нравственных обязательств.

1. Нормы внутри профессиональных нравственных кодексов стали делиться на две ярко выраженные группы: нормы и принципы, определяющие общение и отношения внутри профессии и нормы, определяющие отношения представителей профессии с остальным населением.

Данное деление было вызвано тем, что к этому моменту люди оценили то, насколько оценка и признание их труда зависит от особенностей труда, поведения и отношения к профессии их коллег по ремеслу. Это связано с тем, что в Западной Европе в это время бурно развивались города, торговля, поэтому люди, покупая товар, меньше всего думали о личности изготовившего этот товар. Прежде всего, новые моральные нормы были обращены на обеспечение должного качества труда и производимых изделий всеми членами профессионального братства, затем ряд норм определял специфику общения между людьми одной профессии, для создания благоприятной обстановки в труде и в реализации результатов своего труда всеми членами профессионального сообщества. Ремесленники одной профессии жили на одних улицах (например, улица гончаров, сапожников, и т.д.), и им было строго запрещено завлекать разными способами того клиента, с которым уже договаривается их коллега /24/. Также на витрине можно было выставлять только свою продукцию, без приукрашивания её различными способами и без других, отвлекающих внимание вещей. Впоследствии эти моральные требования, складывающиеся внутри профессий, составят с одной стороны основы служебной этики, а с другой лягут в основание формировавшейся корпоративной этики со всеми её положительными и негативными чертами /24/.

1. Стали складываться моральные нормы, а впоследствии и кодексы таких социальных институтов, как армия, церковь, медицина и др.

Эти нормы объединяли едиными нравственными требованиями людей, чья деятельность уже не могла определяться только как профессия. Например, в армии есть пехотинцы, артиллеристы, кавалеристы и другие воинские профессии; в медицине – врачи, сиделки, медсёстры и пр. По мере укрепления государств значимость социальных институтов в жизни общества возрастала, усиливалось их влияние на общественные отношения, причём зачастую господствующая в этих социальных системах мораль воздействовала не только на отношения внутри государств, но и на международные отношения, представляя и характеризуя свои страны в глазах других народов. Примером могут служить нравственные основы деятельности армии или государственного аппарата.

Третий период в развитии этики наступает в XX веке, вернее в его второй половине. Он отражает реалии современной цивилизации – высочайший уровень развития науки, формирование единой мировой системы хозяйства и мировых систем коммуникаций, высочайший уровень кооперации в процессе производства, всё возрастающий уровень техногенной опасности существованию каждого отдельного человека и Земли в целом./24/

Вторым важным фактором, влияющим на дальнейшую дифференциацию норм профессиональной морали, являются происходящее углубление специализации не просто в рамках профессии, а в её отдельных направлениях.

Таким образом, этика берет свои начала со времен Аристотеля. В русле философских течений высказывание этических идей выражалось в чувственно – образной форме, большое внимание уделяется описанию и осмыслению сложившегося практического поведения. Во второй половине ХХ века происходящая непрерывно дифференциация норм профессиональной морали привела к тому, что практически не осталось профессий, которые не имели бы в рамках своей деятельности специальных нравственных требований.

В современных условиях наблюдается особый интерес к этике – этой старейшей и вместе с тем неповторимо молодой отрасли философского знания. И это не случайно. Развитие России по направлению к демократическому правовому государству, регулирование всех ее социальных структур, невозможно без утверждения этики

Современная дискуссия об этике государственного служащего обязана своим возникновением антагонизму – мнимому или действительному – морали и хозяйства, этики и этикета /27/. Во взаимозависимых, фундаментально определяющих сосуществование людей сферах вступают в конфликт, согласно этому распространенному взгляду, два самостоятельных требования по отношению к действию, а именно мораль и рентабельность./27/

Таким образом, основой этики являются моральные нормы. Эти нормы основываются на языке, культуре и традиции страны и народа. Этика имеет также социальную основу, т.е. она является сводом лучше воспринимаемых этических норм и понятий. Понятие ценностей подразумевает те из них, которым общество или каждый индивид оказывает свое предпочтение. В полном смысле слова, этика является сводом правил которые основываются на общепринятых ценностях. Общественные ценности включают в себя такие качества, как совесть, правильность, уважение, справедливость и др.

# 1.2 Понятие этика и этикет, категории и специфика этики

Под этикой понимается совокупность норм, принципов, идеалов, а также форм практического поведения. Термин этика отсылает нас к системе ценностей, посредством которой человек определяет для себя, что хорошо и что плохо, честно или нечестно, справедливо или несправедливо./8/ Выражается это через поведение в специфических ситуациях. Оценка поведения отдельного человека осуществляется не только посредством соотнесения с его сознанием, но и сравнения с некоторыми нормами (имеющими социальную, профессиональную и организационную обусловленность). Слово «этикет» означает установленный порядок поведения в определённой социальной сфере. Этикет представляет собой систему детально разработанных правил учтивости.

Этика – это наука о поведении людей, нравах и обычаях в поведении. Явление, которое изучает этика (нравы, обычаи и т.д.), позднее – с 1 в. до н.э. – получило название Мораль /8/

Сложность определения этичности некоторого действия заключается в том, что разные индивидуумы придерживаются разных стандартов и обладают своим собственным восприятием того, что такое «хорошо» и что такое «плохо». Очень часто ситуацию нельзя описать в черно-белых красках, она попадает в некоторую среднюю, «серую» зону. Философская ориентация человека также может определять то, как он будет действовать в специфической ситуации (Рисунок 2).

Абсолютист верит в то, что каждое решение является либо «правильным», либо «неправильным» – независимо от последствий, к которым оно приводит./8/

Экзистенциалист (чьи решения не опираются на заранее предписанную систему ценностей) принимает решения на основании рационального выбора

**Основные типы ценностных ориентаций**

Рисунок 2 – Философская ориентация человека

Принятие решений ситуациониста основывается на представлении о том, какое из них может повлечь за собой наименьший ущерб или же, напротив, привести к наибольшей пользе.

Большинство людей, попадая в реальную ситуацию, выбирают, как правило, тот способ поведения, который находится где-то между этими тремя типами. Они принимают решения исходя из сложного комплекса установок, в число которых входят установки на искренность, верность обещаниям, преданность и чувство долга. Специалисты по РR сталкиваются еще с одной проблемой принятия решений, а именно принимаемые решения должны удовлетворять одновременно:

1. общественным интересам;
2. интересам клиента;
3. должны соответствовать личным ценностям /8/.

В идеальном мире все эти установки не должны конфликтовать друг с другом. Однако в реальности очень часто их конфликт неизбежен. Большинство профессиональных организаций, так же как и многие фирмы, имеет свои собственные кодексы этики. Принято считать, что документы, которые называют также кодексами профессионального поведения, устанавливают приемлемые норы поведения для профессионалов и сотрудников организации. Кодексы имеют и такие организации, как Общество связей с общественностью Америки и Международная ассоциация специалистов, занятых в сфере деловой коммуникации./39/

Этика стала накапливать практический материал и осмысливать возникновение, развитие, основные механизмы частных, специфических, особенных этических систем (Рисунок 3).

Основные категории этики:

добро; зло; долг; ответственность; честь; совесть; достоинство; равенство; справедливость; и т.д.

Категориями называются понятия, в которых наука этика раскрывает сущность морали и моральной деятельности человека. Нормы формируются на уровне общественного сознания, и это отражается категориями «добро и зло». Но в практику эти нормы воплощаются только через поведение конкретного человека, после того как информация о норме пропущена через индивидуальное сознание, – это отражается категориями честь, достоинство и совесть. Но что бы мы ни делали, мы всегда действуем среди людей и по отношению к людям. Личные поступки описываются категориями долг и ответственность./9/

**Этические системы**

**Этика замкнутых идеологических систем**

**Осмысление профессиональной этики**

**Этика возрастных групп, религиозных групп и т.д.**

Рисунок 3 – Особенные этические системы

Добро и зло – предельно общие категории, дающие оценку с позиции интереса всего общества, они не могут существовать друг без друга. Добро может фигурировать как благо, как польза, зло – это вред.

Совесть, честь, достоинство – категории, характеризующие уровень индивидуального морального сознания. Совесть в индивидуальном сознании выполняет репрессивную функцию, она сравнивает общественно признанное понимание добра с конкретным поступком человека. Эта функция совести людьми давно понята, и в индивидуальном сознании выработались механизмы нейтрализации совести

Честь – это те границы, которые устанавливает себе сам человек, в рамках которых он считает, что не теряет своего достоинства. Честь устанавливает даже более узкие границы, чем право.

Долг – социальный заказ от общества к человеку, социальные ожидания,

оформленные в представлениях о добре и зле соответственного исторического периода (покорность жены мужу в древности). С этими ожиданиями человек знакомится всю свою жизнь, но пока человек не выполняет свой долг – его представления иллюзорны. Полностью мы осознаём свой долг во время прямого столкновения с конкретной ситуацией.

Ответственность, – усваивая представления о долге, мы проводим селекцию требований, признаём какие-то ожидания верными, а какие то отвергаем. /30/

Познание нравственной необходимости – это не призыв следовать сложившимся обстоятельствам. Наличие объективной возможности выбора, поступить так или иначе (возможность выбирать), субъективное знание альтернатив поступка и возможность следовать нравственному идеалу – это способность выбирать.

Этика имеет в себе подсистемы моральных требований, соответствующих специфическим обязанностям муниципальных служащих, уровням управления или формам организации труда. Например, можно говорить о формировании специальных нравственных требований для сотрудников вертикали социального обеспечения, или служб налоговых инспекций, а также для тех подразделений государственных органов, которые используют в своей деятельности элементы бизнес – деятельности, работу на конечный результат и т.п./38/

Специфика ответственности на современном уровне развития кооперации труда заключается также в том, что достижение конечного результата немыслимо, если где-то на промежуточных этапах допускается сбой и некачественный труд. При этом может оказаться совершенно неважным как уровень квалификации, так и должностные функции. Достаточно сложной проблемой является формирование в профессиональной морали требуемого уровня ответственности за результат своего труда, особенно у рядовых сотрудников разных сфер деятельности /30/. Это является следствием того, что конечный результат труда, в который войдёт их личный труд (возможно, в микроскопических долях), отдалён от них как во времени, так и в пространстве. В результате личная причастность к такому результату осознаётся с большим трудом.

Кроме того, весь предшествующий опыт был связан, прежде всего, со зримым, осознаваемым результатом. Все механизмы формирования ответственности учитывали этот факт и лишь может быть немногим более столетия назад ситуация стала меняться, достигнув нового качества в развитом индустриальном обществе. Человеческое сознание, как индивидуальное, так и коллективное, не успевает адаптироваться к столь быстро меняющейся реальности./6/

Требования этики государственного служащего становятся всё более сложными. Общество не может полагаться только на традиционные механизмы их усвоения. Поэтому в практику этического воспитания входит /11/:

1. Создание этических ассоциаций;
2. Широко распространяется практика разнообразных инструкций, памяток, в которых обращается внимание на возможные отступления от этических стандартов, которые могут быть совершены случайно, по недооценке психологии работающих, по невозможности отслеживать новейшие данные гуманитарных и обществоведческих дисциплин

Таким образом, этика – это наука о поведении людей, нравах и обычаях в поведении. Этика государственного служащего – это добросовестное отношение к своим профессиональным обязанностям, включающее такие понятия как долг, честь, совесть, достоинство, ответственность, обязанность. В широком смысле этика – это кодекс, свод правил общения людей, выработанный многими поколениями. Основные требования этики государственного служащего представлены в Таблице 1.

Под этикой государственного служащего (управленца) /38/ всё чаще понимается умение в процессе подготовки и принятия решения общаться с представителями различных групп интересов, и в процессе этого общения стремиться осознать природу интересов, специфику их возможного учёта в управленческих решениях, возможность достижения согласия интересов в различных вариантах решения. Чем больше разрастается общество, тем сложнее становится процесс принятия решения (нужно стремиться удовлетворить как можно больше групп населения, а вместе с тем возрастает количество вариантов в принятии решения) /22/

Таблица 1. Основные требования этики государственного служащего

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | Дисциплинированность.  Конкретизация этого понятия происходит в зависимости от специфики и содержания труда. |
| 2 | Корректность межличностных отношений.  Человек в сфере своей трудовой деятельности должен вести себя таким образом, чтобы как можно меньше возникало межличностных конфликтов, и чтобы другим людям было комфортно работать рядом с ним при прямом и косвенном межличностном контакте. |
| 3 | Ответственность.  Это та часть требований долга, которую человек принимает на себя, и за отступление от которых готов нести ответственность. |

Этика делового общения – это принципы, отделяющие правильное поведение от неправильного. Правила и нормы, а иногда традиции, которых следует придерживаться, встречаясь ежедневно с коллегами на работе и проводя вместе немало времени. Облик, манера разговаривать, правильность вручения подарков и поведение говорят людям о том, кто вы, еще до того, как они вступят с вами в личный контакт./22/

Этические нормы – система общих ценностей и правил этики, соблюдение которых требуется от государственного служащего.

Таким образом, в основе этики государственного служащего должна быть координация, а по возможности и гармонизация интересов. Размышляя об этических аспектах, зачастую используется категория ценности. Но очень часто между конкурирующими ценностями возникает конфликт. Уровень морального развития как отдельно взятой личности, так и службы в целом определяется ориентацией на гуманистические универсальные принципы справедливости: равенство человеческих прав и уважение человеческого достоинства /25/.

Основные принципы и правила поведения формируются сегодня в этических кодексах. Это могут быть стандарты, по которым живут отдельные фирмы (корпоративные кодексы), или правила, регулирующие отношения внутри целой отрасли (профессиональные кодексы)

# 1.3 Профессиональные этические кодексы

Профессиональные этические кодексы – утверждения о системе ценностей и нравственных устремлений людей, принадлежащих к определенной профессии, разработанные с целью предотвращения коррупции, а также для информирования общественности о нормах поведения для людей данной профессии./40/

Кодексы этики могут отражать как «дух демократии», так и «дух бюрократии», хотя чаще всего кажется, что они отражают именно бюрократический дух. Дух демократии предполагает ряд убеждений, согласно которым администратора, соблюдающего нормы этики, следует оценивать с помощью таких критериев, как поддержка существующего строя и его ценностей, проявление гражданственности, служение общественным интересам и содействие социальной справедливости.

Кодексы, основанные на этом принципе, призывают его сторонников ценить и осуществлять на деле служение обществу. Ценностные установки бюрократической этики предполагают, что государственные чиновники – лишь исполнители, обладающие правовыми полномочиями, основанными на идее рациональности. Их основная нравственная дилемма заключается в том, как лучше следовать правилам и нормам и обеспечивать их соблюдение. Этические кодексы основываются на этических принципах, которые в какой-то степени ограничивают максимальные этические принципы (Рисунок 4).

Введение абстрактных положений о ценностях, миссии, целях и философии организации в корпоративные этические кодексы не исключают отношения к ним со стороны руководства компаний просто как к красивым словам, в то время как этические стандарты требований, предъявляемых обществом к организациям, как правило, очень высоки /45/.

От государственной службы требуется решение различных социальных проблем: повышение качества жизни работников, защита окружающей среды, благотворительная деятельность, повышение качества жизни всех граждан общества. Специфическое для морального сознания противоречие должного и сущего в этике государственного служащего вытекает из объективного противоречия между морально-этическими целями и её основными целями – достижением успеха.

**Этические принципы**

**Индивидуалистический принцип**

**Утилитаристский принцип**

Рисунок 4 – Максимальные этические принципы

1. Утилитаристский принцип – предоставляет наибольшее благо наибольшему числу людей;
2. Индивидуалистический принцип – направлен на достижение чьих-либо долгосрочных интересов.

Этические принципы не выдерживают столкновения с реальной действительностью. Иногда от всей административной деловой этики остаётся только этикет. Кодексы должны как можно полнее отражать реальную ситуацию и специфику организации, в которую они принимаются. Кодексы существенно различаются как по содержанию, так и по объему. Так, например, американский Марктвенский банк разработал документ, называющийся «Политика в области этических норм и конфликтов». На 19 страницах служащим объясняется, что такое хорошо и, что такое плохо. А крупная компьютерная компания «Крей Рисерч Инкорпорейтед», напротив, ограничилась 120 словами. Её кодекс гласит: «Сотрудники Крей доверяют друг другу и уверены, что каждый выполняет своё дело по высшим этическим стандартам» – таков стиль компании /45/.

Применительно к общению основной этический принцип можно сформулировать таким образом: в общении при принятии решения о том, какие ценности следует предпочесть в данной ситуации, поступай так, чтобы максимум твоей воли была совместима с нравственными ценностями других сторон, участвующих в общении, и допускала координацию всех сторон.

Для того чтобы эффективно выполнять свои функции, государственная служба должна основываться на прочном духовно-нравственном фундаменте. Это обусловлено самой ее природой: успешно осуществлять функцию воплощения в обществе государственной воли возможно, только учитывая моральные основы этой воли, общественные требования к исполнителям данной функции.

Цели государственной службы, ее ведущие принципы, нормы, требования к ее кадрам – все содержит нравственный аспект, в решающей степени определяющий ее направленность, ее основные доминанты /44/. Моральная атмосфера в органах власти, нечистоплотность ответственного чиновника могут серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. В общественном мнении авторитет государственного служащего справедливо связывают, прежде всего, с их порядочностью, справедливостью /35/

Среди всех механизмов, способствующих формированию надлежащей нравственности государственной службы, одним из наиболее действенных является, специально разработанный нормативный Этический кодекс государственного служащего (Кодекс административной этики) /45/.

Подобный кодекс принят в Великобритании, США, Франции, Испании и во многих других странах. В России он не принят до сих пор. В то же самое время еще в Ежегоднике РАГС за 1997 г. был опубликован проект Кодекса этики государственного служащего РФ, разработанный группой специалистов из МГУ им. М. Ломоносова. С тех пор он неоднократно переиздавался, широко использовался в учебном процессе и, главное, послужил основой для работы над подобными кодексами в ряде субъектов РФ и федеральных ведомств.

В 2001 г. группа депутатов (В.И. Южаков, В.А. Рыжков, Б.Е. Немцов и др.) внесла в Госдуму законопроект Кодекса поведения муниципальных служащих РФ. В нем был полностью проигнорирован проект Кодекса, разработанный в нашей Академии, он содержал ряд принципиальных ошибочных положений и неточностей. Его авторы исходили из того, что это, прежде всего нормативно-правовой и в чем-то общетеоретический документ. Отсюда – императивность требований к государственному служащему, соответствующий стиль, юридические и абстрактно-специфические термины («ненадлежащая выгода», «коррупционно опасное поведение» и т.д.). Кодекс же поведения, как подтверждает мировая практика и история нашей страны, это, прежде всего совокупность конкретных социально-духовных, нравственных принципов, образцов поведения людей, перечень и обоснование тех моральных норм, которые необходимы им на практике для того, чтобы в полной мере соответствовать своей профессии /51/.

На проведенном в 2002 г. ученом совете РАГС данный проект Кодекса в присутствии его авторов был подвергнут серьезной критике. Его новый вариант во втором чтении в 2003 г. был, справедливо отвергнут Государственной думой.

Таким образом, и сегодня у нас нет подобного этического кодекса, когда проблема формирования должной морали государственных служащих стоит с особой остротой. Необходимо четко разделять требования административных, уголовных кодексов, законов, нормативных документов к должностным обязанностям, поведению государственного служащего и общественные требования к ним. Этический кодекс не является административно-правовым документом, невыполнение его норм не влечет за собой какого-либо административного или тем более, уголовного наказания государственного служащего.

Этический кодекс государственного служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах российского общества и государства./51/

В силу того, что в кодексе собраны воедино и систематизированы общественные требования к нравственности государственного служащего, кодекс:

1. служит основой для формирования содержания должной морали в сфере государственной службы;
2. призван помочь государственному служащему правильно ориентироваться в сложных нравственных коллизиях, ситуациях, обусловленных спецификой его работы;
3. является важным критерием для определения профессиональной пригодности человека к работе в сфере государственной службы;
4. выступает как инструмент общественного контроля над нравственностью государственного служащего.

Этический кодекс государственного служащего призван содействовать укреплению авторитета государственной власти, доверия граждан к институтам государства, обеспечить единую нравственно-правовую основу для согласованных и эффективных действий всех государственных структур, противодействовать падению нравственной культуры в обществе /51/.

Государственный служащий объективно выступает одновременно как должностное лицо, занимающее определенное место в служебной иерархии, как общественный деятель, оказывающий влияние на развитие социальных и экономических процессов, как наемный работник, зачастую как руководитель персонала и работодатель, а также как частное лицо /13/.

Эти роли могут вступать в противоречие друг с другом, следствием чего являются нравственные дилеммы и конфликты, которые не всегда имеют однозначное решение. Этический кодекс призван помочь государственному служащему правильно разобраться в подобных ситуациях.

В Этическом кодексе нельзя предусмотреть всех коллизий, возникающих в практической деятельности государственного служащего. Правила Кодекса не заменяют личного нравственного выбора, позиции и убеждений государственного служащего, его совести и ответственности.

Государственная служба не является привилегией. Гражданин, поступая на государственную службу, добровольно ограничивает некоторые свои права, в частности, право на критику, предпринимательскую деятельность, избирательные права и др. Это обусловлено тем, что этические нормы государственного служащего являются более строгими, чем нравственные нормы граждан, не занятых в сфере государственной службы. Высшие должностные лица, госслужащие любого уровня объективно наделены большей властью и полномочиями.

Этические требования становятся более строгими, и ответственность тем больше, чем выше статус государственного служащего./51/

Возможны разные формы функционирования Этического кодекса: в виде присяги, принимаемой человеком при приеме на государственную службу, в виде особого документа, с которым он обязан ознакомиться и который хранится в его личном деле, и т.д.

Действия ряда норм и требований Кодекса распространяются на определенное количество лет (по усмотрению принимающего его субъекта) после оставления человеком государственной службы (переход на работу в коммерческую организацию, ранее связанную с ним служебными отношениями; получение от подобных организаций каких-либо подарков, льгот, услуг; использование в личных интересах конфиденциальной или служебной информации и т.д.).

Общественный контроль над соблюдением государственными служащими должной морали осуществляется посредством обращения граждан в соответствующие, предусмотренные законом, государственные органы, через специально созданные для этого объединения граждан, через политические и другие общественные организации, средства массовой информации. Нравственным долгом и профессиональной обязанностью государственного служащего является стремление к постоянному совершенствованию, к росту своих профессиональных навыков, своей квалификации, к получению новых знаний/37/.

Таким образом, профессиональный этический кодекс государственного служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах российского общества и государства.

# 2. Этика государственного служащего

# 2.1 Государственные служащие как социально – профессиональная группа

В России «государственные служащие» традиционно рассматривается, прежде всего, как чиновничество – группа должностных лиц, обладающих особым социально-правовым статусом и местом (рангом) в иерархии государственных организаций. В советский период функционировала в органах власти и в обществе группа государственной бюрократии. Группы государственных служащих не существовало. Поэтому сегодня она как особая социально-профессиональная общность в нашей стране находится еще в стадии формирования /34/.

Государственные служащие предстают в виде разновидности бюрократической общности чиновников, члены которой осуществляют на профессиональной основе публичную, имеющую опосредованно или непосредственно властную, управленческую природу, социально-обслуживающую деятельность. Эта деятельность может быть представлена как совокупность конкретных видов профессиональных услуг, осуществляемых государственными служащими по отношению к населению в соответствии с полномочиями /34/.

Особенность социально-профессиональной группы государственных служащих состоит в том, что она имеет единую ментальную основу (бюрократическое сознание) и разные праксеологические характеристики. Ведь среди служащих находятся инженеры, менеджеры, экономисты, юристы, т.е. представители различных профессий.

Большинство современных государственных служащих не имеет образования по специальности, поэтому можно говорить не только о профессиональной адаптации на новом месте работы, но и о вторичной профессиональной социализации, которая обычно происходит в процессе профессионального обучения. Для служащих органов власти, впервые поступивших на службу, эти процессы совпадают по времени: отсюда вытекает необходимость профессионального переобучения этой категории служащих для ускорения процессов профессиональной социализации и адаптации. Исследование становления группы государственных служащих направлено, прежде всего, на повышение эффективности и оптимизацию первичного структурного звена всей управленческой системы российского социума – системы государственной службы /34/.

Профессии дифференцируются в зависимости от степени сложности и ответственности выполняемой работы и отражающимся в общественном сознании в виде престижа профессии: на простые и сложные, низшие и высшие, или на занятия, с одной стороны, и собственно профессии, с другой стороны. Подобное разделение имеет глубокие основания в самой структуре, генезисе, а стало быть, и в функционировании профессии. Оно помогает, исходя из задач нашего исследования, обосновать правомочность конструирования профессии (группы профессий), связанной с государственной службой. Профессия (профессии) государственных служащих носит синтетический, комплексный характер. Она (они) включает такие институционально оформленные виды жизнедеятельности людей, как информационно-аналитическая, консультативная, прогностическая, проективная, административно-распорядительная, организационно-регулятивная, коммуникативная деятельность и др. /37/.

В содержании профессии государственных служащих в первую очередь находит отражение совокупность квалификаций ряда специальностей как интегральных характеристик родовых видов трудовой деятельности. Они соответствуют тем формам вопросов, которые приходится решать государственным служащим. К ведению органов государственной власти субъекта РФ относятся вопросы социальной поддержки и социального обслуживания социально уязвимых категорий населения, пожилых людей, инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации /25/.

В процессе профессиональной социализации личность осваивает профессиональные связи и отношения, определяемые нормами и стереотипами профессиональной культуры, символическими профессиональными образами, социальной ролью, социально-психологическим климатом профессионального пространства. Профессиональная социализация (включающая целый ряд взаимосвязанных этапов и состояний индивида) выступает в качестве важнейшего фактора формирования личности работника, его социально-профессиональной мобильности. Профессиональная социализация выступает процессом ориентации, выбора, освоения и реализации индивидом своих сущностных сил в рамках конкретного профессионального занятия. В результате профессионализации и включения людей в профессиональные группы социализационный процесс приобретает в основном коррекционный характер. Это в полной мере относится к профессиональной социализации лиц, осваивающих профессию (профессии) государственных служащих /25/.

В процессе профессионализации, включения в профессию (профессии) государственных служащих в жизнедеятельности личности формируется устойчивая профессиональная ориентация, выбор профессии. В ходе получения профессионального образования закладываются основы профессиональной квалификации, а следовательно, и профессиональной компетентности. Интеграция в профессиональное сообщество при поступлении на работу и осуществлении профессиональной карьеры сопровождается профессиональной адаптацией работника на каждом из ее этапов. Социальная компетентность помогает чиновнику осуществлять свою профессиональную деятельность в рамках институциональных отношений, взаимосвязанных с административными требованиями, должностными обязанностями, вытекающими из специфики муниципального органа, учреждения, статусной иерархии. В то же время социальная компетентность государственного чиновника испытывает обратное влияние институциональных особенностей его профессиональной деятельности /25/.

Развитие социальной компетентности государственных служащих и его влияние на повышение их профессионализма рассматривается нами как один из главных факторов, обусловливающих эффективность государственной службы. В то же время, очевидно, что без экономической составляющей эффективность этой службы будет неполной, поскольку в основе функционирования системы положен хозяйственный механизм /2/.

Специфика влияния социальной компетентности государственных служащих на их профессионализм связана с реализацией групповых интересов граждан путем организации работы субъектов хозяйственной деятельности в рамках социальной и экономической инфраструктуры территории. Профессионализм чиновника основывается на полном и глубоком знании законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность собственника, а также на его менеджерском, организационно-регулятивном опыте. Без социальной компетентности чиновников сложно говорить о создании надежной системы государственной службы, решения важнейших вопросов стратегического развития социально-политических институтов, формирования пирамиды общественной власти и многогранной структуры общественных отношений /2/.

Социальная компетентность государственных служащих также является важнейшим детерминантом становления и развития их сознания и поведения. Складывается нормативно-правовая база работы государственных служб. Определились в основном главные элементы системы этих служб.

Таким образом, развитие социальной и профессиональной компетентности государственных служащих и их влияние на повышение профессионализма, рассматривается как один из главных факторов, обусловливающих формирование этики государственной службы.

# 2.2 Особенности этики государственного служащего

Актуальным сегодня становится переход от различных форм профессиональной подготовки к совершенствованию ее содержания, в том числе и этики. В современном обществе постоянно возрастает внимание к вопросам этики государственных служащих. Это обусловлено все более выраженной зависимостью перспективы развития человеческой цивилизации от тех моральных принципов и норм, которыми служащие руководствуются в своей деятельности /54/.

Проблемы этической регламентации деятельности государственных служащих сегодня являются предметом рассмотрения особой науки – биоэтики, в рамках которой разрабатываются основы моральной регламентации взаимоотношений государственной службы и общества.

Этика государственного служащего находится под влиянием нравственных регуляторов. Вместе с тем, этическая модель действия государственного служащего не может быть простым следствием влияния общих регуляторов. Государственная служба как один из центральных элементов социального управления оказывает существенное влияние на форматирование элементов общественной системы /54/. Другими словами, государственный служащий в силу своего положения задает нравственную модель поведения. Таким образом, этические регуляторы действия государственного служащего, с одной стороны, объективно отражают сложившуюся общественную нравственную систему, а, с другой стороны, влияют на нее «только усвоенные и творчески переработанные муниципальными служащими совокупные нравственные и эстетические ценности, значительно превышающие установленные в каждом обществе жизненные стандарты, позволяют ему занимать подобающий его личности статус».

Способности государственного служащего – особенности, являющиеся субъективными условиями успешного осуществления управленческой деятельности. Эти особенности имеют комплексную структуру, позволяющую проявляться компенсаторному механизму, благодаря которому сильно выраженные способности могут возмещать в управленческой деятельности недостаточное развитие других. Качества и способности персонала тесно взаимосвязаны между собой, разделить их порой практически невозможно. И все же качества государственного служащего представляют собой результат реализации его способностей в процессе управленческой деятельности. Стало быть, способности являются как бы скрытыми возможностями персонала, которые проявляются и раскрываются при определенных условиях. А так как этика это составляющая профессиональной деятельности, то от этого зависит и эффективность деятельности государственного служащего и в целом государственной службы. Особенность этики государственного служащего заключается в том, что он должен обладать знаниями особенностей соответствующей управляемой сферы /54/.

При оценке профессиональной деятельности необходимо учитывать следующие качества: способности, умения, знания, опыт /9/. Кроме того, оценка персонала помогает решить и другие задачи:

1. выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью его повышения по службе;
2. стимулирование повышения квалификации и роста профессионализма служащих;
3. применение к служащему мер стимулирования, либо ответственности;
4. формирование профессионального кадрового потенциала и резерва кадров;
5. поддержание стабильности и законности в государственной службе.

С нашей точки зрения, в методологическом плане построение целостной системы кадровой политики государства, региона, области должно происходить в следующей последовательности: государственная идеология – доктрина (миссия государства) – концепция (стратегия развития) – кадровая политика – кадровая программа – конкретный план действий по реализации программы.

В условиях государственной службы сложились специфические возможности для формирования профессиональной этики чиновничества. Они связаны /51/:

1. с внешними факторами – экономическая, социальная, политическая ситуация, культурно-этнические особенности развития и др.
2. с внутренними факторами – степень сформированности нормативно-правовой основы, состояние материально-технической базы государственной службы в регионах, профессиональный опыт, квалификация чиновников и т.д.

Основываясь на этом подходе, можно выделить следующие особенности этики государственного служащего, которые представлены в Таблице 2.

Такие понятия, как «честь служащего», «чувство профессионального долга», «профессиональная солидарность», всегда воспитывались и воспитываются в крупных стабильных структурах и организациях мира. В развитых странах – Франции, ФРГ, Японии, Англии – честь и ответственность государственного служащего – неотъемлемые профессиональные качества, которые во многом регламентируют стиль деятельности и влияют на принятие решений. В нашей стране в настоящий период воспитание государственного служащего упускается, следовательно, мы не сможем в будущем рассчитывать на преданность государственных служащих своему делу и будем вынуждены заниматься удовлетворением их личных потребностей, как это чаще всего происходит и теперь /51/.

Таблица 2. Особенности этики государственного служащего

|  |  |
| --- | --- |
|  | становление и развитие профессиональной и социальной компетентности служащих в условиях преодоления кризиса общества и стабилизации экономической, политической и социальной ситуации коррелирует с основными детерминантами формирования и развития государственной службы и социально-профессиональной группы (население) |
|  | уровень этики государственных служащих зависит от личностных характеристик |
|  | уровень, содержание и формы этики дифференцируются в зависимости от этих характеристик; |
|  | содержание профессионального опыта и стаж работы в органах власти в условиях кризиса общества выступает главной составляющей профессиональной квалификации и этики государственного служащего; |
|  | содержание профессиональной этики государственного служащего непосредственным образом коррелирует с качеством и формой профессионального образования; |
|  | социальная адаптация государственного служащего к общественным преобразованиям находится в прямо пропорциональной зависимости от этики; |
|  | этика государственного служащего влияет на социальное самочувствие; |
|  | уровень этики государственного служащего не зависит от степени карьерных предпочтений; |
|  | уровень этики в самооценках государственного служащего должен быть достаточно высок; |
|  | на оценку уровня этики государственного служащего населением влияют:  а) объективные причины – наличие в государственной службе нерешенных проблем, относительная закрытость и труднодоступность администрации  б) субъективные причины – предвзятое отношение ко всему чиновничеству, личностные характеристики |
|  | социально-экономическая ситуация обусловливает неудовлетворенность населения работой государственной службы, что безусловно находит отражение в занижении оценок уровня этики государственного служащего; |
|  | этика государственного служащего, являясь элементом социальной компетентности, находится в прямой зависимости от уровня последней; |
|  | информация, предоставляемая СМИ, оказывает существенное влияние на формирование отношения населения к государственной службе в целом и отдельным ее представителям, зачастую не совсем адекватное. |

К этическим навыкам государственного служащего можно отнести:

1. Знания государственного служащего – результат мыслительной деятельности, включенной в процесс управления и означающий усвоение фактов, понятий, законов и т.д. Уровень знаний, их неустанное пополнение – один из критериев эффективности управленческого труда. Принято различать знания научные и обыденные, полные и неполные, системные и бессистемные. Особая роль в приобретении, закреплении и пополнении знаний, в выработке на их основе необходимых умений и навыков принадлежит системе непрерывного образования служащих, стимулирующей творческий подход к делу.
2. Умения государственного служащего – относительно устойчивые характеристики, зависящие от способностей, знаний и самого характера управленческой деятельности. По сути своей умения служащего – это знания, воплощенные в решении конкретных управленческих проблем, т.е. освоенная и реализованная на практике модель деятельности. К ним относятся умение служащего быстро вникнуть в суть дела, всесторонне проанализировать ситуацию, выделить ключевую проблему, найти ее конструктивное решение и т.д.
3. Навыки государственного служащего – это умения, доведенные до автоматизма, зачастую осуществляемые без продумывания. Они приобретаются в условиях, когда в практической деятельности служащий постоянно имеет дело с типичными управленческими ситуациями. Навыки позволяют экономить время, действовать с минимумом ошибок и просчетов.
4. Опыт государственного служащего – это свойство, сформированное путем обучения и практики в широком смысле – единство знаний, умений и навыков. Опыт растет, как правило, со стажем работы. В качестве результата практической деятельности служащего он отражает уровень овладения «секретами» управленческого труда, достигнутый им на данный момент. Прежде всего, служащий знакомится со структурой организации, со своей конкретной работой. Овладевает деятельностью, регламентированной конституцией, уставом государственного образования, положением об отделе, должностной инструкцией и всеми нюансами, связанными с ситуацией, как в организации, так и во внешнем окружении /35/.

Таким образом, чтобы государственные органы власти могли не только оптимально работать в ситуации столь быстрых перемен, но и эффективно влиять на эти перемены, необходимо большее внимание уделять такому важному внутреннему ресурсу организации, как кадровый потенциал. Руководитель администрации или те учреждения, которые занимаются подготовкой государственных служащих, должны иметь некоторый макет деятельности служащего нового поколения, модель его формирования, а также оценочную карту (Приложение А), которые включали бы в себя не голый перечень функциональных обязанностей и прав, но реально помогли бы оценивать и формировать качества, необходимые государственному служащему.

# 2.3 Исследование профессионально-этического уровня государственных служащих ГУ МЧС по Амурской области

Теоретическое осмысление темы исследования, определение его цели и задачи, разработка и обоснование понятийного аппарата определили следующие методы исследования: анализ трудов специалистов в области изучения этики и особенностей ценностей этической культуры, что позволило выявить имеющиеся научные представления о сущности и содержании профессионально-этического уровня государственных служащих.

В ГУ МЧС состоит на службе 289 человек, из них 60 человек государственные служащие, которые и принимали участие в исследовании. Исследование проводилось анонимно, с полного согласия респондентов.

Для определения этического уровня служащих нами были использованы следующие методы исследования:

1. Опрос, для чего нами была составлена анкета на определение профессионально-этического уровня (Приложение В). Основанием для создания анкеты послужили нормативные и квалификационные документы, применяемые к государственным служащим.
2. Сделан анализ результатов опроса и дана оценка этическому уровню государственных служащих.

В ходе исследования требовалось получить репрезентативные социологические данные:

1. об условиях и факторах, влияющих на развитие этического уровня;
2. о приоритетных направлениях повышения этического уровня;
3. выявить характер влияния этического уровня на профессиональную деятельность служащих.

Существенное значение здесь имеет:

1. выявление особенностей содержания, уровня и приоритетных профилей образования служащих;
2. анализ содержания нравственной компетентности муниципальных чиновников.

В качестве основного фактора выступает этический уровень государственных служащих. Этический уровень измеряется нами с помощью нескольких индикаторов:

1. определенный материал дают ответы на вопрос о характере знаний, которых недостаточно сегодня для чиновников.
2. важное место в определении этического уровня является анализ социальных качеств, необходимых для выполнения чиновниками своих должностных обязанностей.
3. этический уровень зависит от уровня профессиональной квалификации государственного чиновника.
4. этический уровень чиновничества зависит от его территориально-поселенческой дифференциации.

Исходя из отмеченных выше блоков эмпирических показателей и индикаторов этической оценки государственных служащих, проанализируем образовательные и социально-профессиональные характеристики персонала ГУ МЧС по Амурской области.

По данным личных карточек служащих (Приложение Б) в ходе проведенного нами социологического исследования государственных служащих можно условно выделить:

1. Возрастные группы чиновников следующим образом (Рисунок 5)



Рисунок 5 – Возрастные группы государственных служащих

Основываясь на этих показателях, мы видим, что в ГУ МЧС по Амурской области преобладает возрастная группа от 30 до 49 лет.

Наиболее представлены в составе управленческого персонала специалисты с высшим образованием (технического, экономического, медицинского, гуманитарного, юридического профиля). Большинство кадрового состава имеет высшее образование по профилю, не соответствующему деятельности, которой они в настоящий момент занимаются. Отсюда невысокий процент окончивших специальные учебные заведения по подготовке кадров управления. Правда, в последнее время ситуация начинает понемногу меняться. Стали приходить молодые специалисты, окончившие такие заведения. Служащие заочно обучаются в учебных заведениях по подготовке кадров управления.

При всех различиях в приоритетах чиновников образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» не является типичным. Только у 6% (4) служащих имеется такое образование. Такой же вывод можно сделать в целом в отношении управленческих, гуманитарных и общественно-политических специальностей. (Рисунок 6) Преобладают служащие с техническим, и естественнонаучным образованием – 28%(16) Главным становится экономическое образование 37% (22). Другое высшее образование имеют 29%(18) – респондентов.



Рисунок 6 – Приоритетное образование для государственных служащих

Определенное значение имеет педагогическое и юридическое образование. При этом в «тройку» самых необходимых специальностей для государственного чиновника наши респонденты включили следующие виды профильного образования, набравшие примерно равное число «голосов» (в %% от числа ответивших):

1. Экономическое образование – 37,0 (22)

2. Юридическое – 28,0 (16)

3. Другое образование – 29,0 (18)

На вопрос как давно получили служащие свое основное образование? ответы показали, что основное образование чиновники в значительной своей части получили почти двадцать лет назад – в 1983-м и более ранние годы. Изучая эти данные, можно сделать вывод, что получается некоторое преимущество у тех кадров, которые относительно недавно получили необходимое профессиональное образование, включающее много новых дисциплин, не преподаваемых еще каких-нибудь лет 15 назад. Именно критерий профессиональной подготовленности становится решающим при определении этического уровня и подборе кадров в органы государственной службы.

С учетом того, что подавляющее большинство – 84%(51) от числа опрошенных – имели опыт работы до перехода в ГУ МЧС, важно выяснить характер (профиль) предшествующего места работы. В пятерку наиболее часто упоминаемых сфер попадают следующие (Рисунок 7):



Рисунок 7 – Наиболее распространенные профессии служащих

С целью определения способа приема на работу респондентам был задан вопрос: «Каким образом Вы были приняты на ныне занимаемую должность?» Из полученных данных можно сделать вполне определенный вывод: почти для половины опрошенных чиновников (46%) прием на работу – это результат исключительно воли одного человека, одного из руководителей этих органов.

А так как одним из факторов эффективности профессиональной деятельности является высокий уровень культуры служащих нами были выявлены основные элементы этикета. На вопрос «Какими элементами этикета необходимо обладать госслужащему?» – ответы расположились следующим образом (Рисунок 8)



Рисунок 8 – Главные элементы этикета государственных служащих

Этот вопрос был поставлен в открытой форме и преследовал главную цель – выявить, насколько этические и профессиональные аспекты сочетаются в содержании жизнедеятельности государственных чиновников.

Как видим из Рисунка 8, в число главных элементов этикета чиновников вошли, прежде всего, такие ценности, как доброжелательность, способность брать на себя ответственность, дисциплинированность, а затем уже называются честность, принципиальность, справедливость и др. Только на 12–14-м местах неподкупность.

Таким образом, формирование ценностей профессиональной этики непосредственным образом зависит от характера и стереотипов профессиональной деятельности государственных чиновников.

«В какой степени Вы знакомы с законодательной базой Вашей профессиональной деятельности?» Ответы на этот вопрос должны были помочь уточнить степень профессиональной подготовленности государственных чиновников. Если внимательно посмотреть на ответы, то можно посчитать, что чиновники выглядят специалистами, в правовом отношении подготовленными к своей профессиональной деятельности. При этом «хорошо знакомы с законами», по собственным самооценкам, примерно 40% чиновников и только 3–5% откровенно признались в своем правовом невежестве либо уклонились от ответа. Следовательно, около 60% опрошенных муниципальных чиновников не в полной степени знакомы, либо совсем не знакомы с необходимыми в работе законодательными нормами.

В такой ситуации закономерен вопрос: «Достаточно ли государственным чиновникам имеющегося образования для выполнения своих профессиональных обязанностей?» В ответах отчетливо выделяется в целом позитивный настрой чиновников в отношении достаточности своего образования для выполнения профессиональных обязанностей. В то же время лишь примерно каждый третий чиновник уверенно заявил о полной достаточности своего образования.

Тем не менее, видно, что чиновники настроены в целом весьма положительно относительно перспективы получения образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Таким образом, из полученных данных можно сделать вполне определенный вывод:

1. В ГУ МЧС по Амурской области преобладает возрастная группа от 30 до 49 лет. Большинство кадрового состава имеет высшее образование по профилю, не соответствующему деятельности, которой они в настоящий момент занимаются. Отсюда невысокий процент окончивших специальные учебные заведения по подготовке кадров управления.
2. Социально-профессиональные характеристики кадрового состава чиновничества говорят о преобладании работников старшей возрастной группы с большим стажем работы в органах управления, работников с непрофильным образованием
3. Доминируют в содержании этикета государственных чиновников профессиональная компетентность, квалификация, умение работать с людьми, чувство справедливости, доброжелательности, этики, нравственности. Практически мало значимыми оказываются такие ценности, как знание законов, установление хороших отношений с коллегами по работе, принципиальность, упорство, образование, навыки в работе и т.п.
4. Формирование ценностей профессиональной этики непосредственным образом зависит от характера и стереотипов профессиональной деятельности государственных чиновников.
5. Чтобы государственные органы власти могли не только оптимально работать в ситуации столь быстрых перемен, но и эффективно влиять на эти перемены, необходимо большее внимание уделять такому важному внутреннему ресурсу организации, как кадровый потенциал.

На основании полученных выводов в результате исследования попробуем определить состояние проблемы профессионально-этического уровня государственного служащего.

# 2.4 Состояние проблемы профессионально-этического уровня государственного служащего

В российских органах государственной власти принцип этики на протяжении долгих лет оставался и остается невостребованным при назначении на должность. Вопрос о профессионализме и этики государственного служащего, в основе которых лежит знание теории управления, высокая общая культура, духовно-нравственные ценности человека и его управленческие способности, во внимание не принимался и не принимается сегодня в полной мере /37/.

В русле патримониальной этики приоритет получали такие свойства работника, как личная преданность, умение ладить с вышестоящим начальством и т.д. Решение современных управленческих проблем путем подбора кадров подобным способом представляется ущербным. Сегодня стереотип элитарного сознания еще таков: не обязательно обладать управленческими знаниями, иметь управленческие способности и навыки, а главное – войти в состав управленческой элиты, занять определенную должность. Он не только не может эффективно работать, но давно стал основным тормозом в управленческой работе.

Государство призвано совершенствовать очень сложный механизм кадровой политики, которая не сможет работать без отвечающих современным требованиям профессиональных и личных качеств государственного служащего. Руководители и специалисты государственной службы должны обладать определенными качествами, знаниями и навыками, отвечающими задачам, характеру и содержанию государственной службы. Одним из основных качеств, необходимых государственному чиновнику в профессиональной деятельности для успешного выполнения своих обязанностей, является этика.

Государственному служащему необходим комплекс специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Е.Г. Анимица считает, что в условиях зарождающихся новых рыночных и демократических отношений в стране государственная служба становится принципиально новым, относительно самостоятельным специфическим общественным институтом со своими целями, идеалами, нормами деятельности, корпоративными интересами. Именно на этом уровне решающее значение приобретают демократические принципы власти, гражданские начала его организации /3/.

В результате резкого усиления роли государственных служб в решении экономических, социальных, экологических и иных вопросов испытывается все возрастающая потребность в высококвалифицированных госслужащих, владеющих теорией и практикой регионального развития, умеющих работать в условиях жесткой конкуренции и соблюдающих этически нравственные нормы в деловых отношениях.

Сегодня всем органам государственных служб необходимы специалисты, которые обладают пространственным экономическим мышлением, могут видеть специфику эволюции, трансформации своей территории как целостной сложноорганизованной системы, способны оценить его социально-экономический, природно-ресурсный, научно-технический, демографический, информационный потенциал, умеют управлять инновационными процессами, собственностью в условиях формирования многоукладной экономики /3/.

Государственный служащий должен владеть совокупностью методов формирования областного, городского, районного и иных местных бюджетов, знать экономику предприятия, непроизводственной сферы и систем жизнеобеспечения муниципального образования. Он должен уметь определять стратегию, приоритеты социально-экономического развития территории местного сообщества.

Кроме того, по мнению Е.Г. Анимицы, современный государственный служащий обязан овладеть хотя бы основами макро- и микроэкономики, менеджмента, маркетинга, психологии, информатики и статистики. В противном случае он ничем не будет отличаться от администраторов «старой формации» и по существу превратится в тормоз/3/.

Государственный служащий должен обладать методами и процедурами управления (в первую очередь территориального) в кризисных и чрезвычайных ситуациях, разрабатывать и реализовывать государственные программы и планы с использованием новейших методов и моделей.

Государственный служащий современной формации должны отличать организованность, коммуникабельность, широкая эрудиция, творческое мышление, высокий этический и нравственный уровень при выборе и принятии тех или иных управленческих решений /3/.

Таким образом, этика, и высокая квалификация должны быть положены в основу профессионализма современного российского государственного чиновника. Совершенно очевидно, что если чиновник хорошо знает свое дело, при выполнении должностных обязанностей проявляет собранность, деловитость, – его труд оценивается по достоинству населением и тем самым поддерживает авторитет всей государственной структуры. Формирование демократических структур гражданского общества требует квалифицированного кадрового потенциала, что невозможно без научно обоснованной кадровой политики. Однако такой государственной кадровой политики, по оценкам ведущих специалистов, в России пока нет. В целом становится очевидным, что кадровое обеспечение сферы управления и властных отношений начинает играть определяющую роль в решении широкого круга текущих и перспективных проблем развития российского общества. В условиях рыночных отношений принципы этики становятся определяющими /10/.

В нашей стране долгое время существовала административно-командная система. Ее основной была иерархия – самым мощный инструмент управления. Но одновременно существовала и весьма жесткая этика советского общества, большое влияние на людей в процессе управления оказывали традиции и социальные нормы. Но в современном постиндустриальном обществе нужна новая этика, роль которой не менее важна, чем роль управленческого чутья, организации труда или искусства управления.

Значительную роль в развитии культуры государственного управления играет формирование у государственного служащего норм этики и морали. При этом следует отметить, что отсутствие юридического оформления норм профессиональной нравственности государственного служащего является значительным пробелом в законодательстве, поскольку отсутствие в структуре личности общегуманитарных ценностей, нравственных ориентиров и норм этики, особенно у государственного служащего, делает невозможным преобразование специалиста в профессионала. Профессионалом может быть только высококлассный специалист, который кроме специальных знаний и умений имеет и высокий уровень морально-нравственных качеств, сформированные и усвоенные профессиональные и этические ценности, которые не позволят ему нарушать профессиональные нормы, даже ради удовлетворения индивидуальных потребностей /10/.

В этой связи, наличие в образовательных программах по специальности: государственное управление значительного объема гуманитарных предметов обусловлено необходимостью осознания и принятия гуманитарных и нравственных оснований этики. Проблема соответствия образования квалификационным требованиям по государственной должности осложняется тем, что у государственного служащего, помимо уровня образования, не соответствует требованиям этики. Формирование этики соответствующего современным требованиям этики государственного служащего усугубляются тем, что исходный уровень профессиональной подготовки значительной группы государственных служащих не соответствует требованиям по занимаемым должностям /10/.

Указанные нами проблемы сведены в Таблицу 3.

Таким образом, можно зафиксировать противоречие между возросшими требованиями, предъявляемыми временем к уровню развития кадрового потенциала государственной службы и его реальным состоянием. В этой ситуации необходимо, принять меры по использованию всех возможных ресурсов для обеспечения программы обучения государственных служащих.

Главным условием формирования цивилизованной этики являются:

1. стабильность власти и законодательства, в частности, не только нормативно-правовое закрепление общих социально приемлемых стандартов поведения, регламентирующих деятельность служащего, но и борьба с негативным проявлением коррупции;
2. пропаганда, создающая образ государственного служащего, обладающего высокими моральными принципами;
3. осуждение коррупции, стяжательства, нечестной конкуренции.

Ни одного из этих условий в полной мере в России не создано. Поэтому наше общество развивается в тяжелой борьбе с произволом чиновников, бюрократического аппарата.

В настоящее время исследователями почти не уделяется внимание этики поведения государственного служащего. Нет ни одной подготовительной программы, учитывающей все составляющие этических норм. Прежде всего необходимо разработать программу переподготовки служащих в государственных службах с учетом изучения кодекса поведения служащих. Именно изучения, а не ознакомления. Для чего необходимо организовывать профессиональную подготовку кадрового потенциала с учетом современных механизмов работы государственного служащего.

Таблица 3. Основные проблемы формирования этики государственного служащего

|  |  |
| --- | --- |
|  | испытывается потребность в высококвалифицированных госслужащих, владеющих теорией и практикой регионального развития, умеющих работать в условиях жесткой конкуренции и соблюдающих этически нравственные нормы в деловых отношениях |
|  | отсутствие юридического оформления норм профессиональной нравственности государственного служащего является значительным пробелом в законодательстве |
|  | отсутствие соответствия образования квалификационным требованиям по государственной должности |
|  | уровень профессиональной подготовки значительной группы государственных служащих не соответствует требованиям по занимаемым должностям |

Но, прежде всего, следует более дифференцировано подходить к отбору слушателей для подготовки по различным программам с учетом требований к занимаемой должности и возможностям карьерного продвижения. Важность имеет и разработка индивидуальных планов профессиональной подготовки как для слушающих, имеющих достаточную квалификацию для осуществления возложенных функций, так и для служащих (особенно вновь избранных руководителей государственных служб), не имеющих необходимых знаний, опыта в сфере государственного управления.

Для того чтоб руководитель высшего и среднего ранга в системе государственной службы научился правильно мыслить, разумно рассуждать и обладать этикой, необходимы курсы логики и даже философии, проникновение в глубинные принципы права, экономики, психологии, социологии и т.д.

Профессиональная переподготовка полезна и для узконаправленного обучения, и в этом плане главная задача состоит в подборе слушателей при формировании групп по характеру деятельности (близкой или взаимодействующей), а в учебном плане следует предусмотреть изучение практического опыта – т.е. внедрение системы стажировок.

Повышение квалификации – краткосрочные курсы, проводимые в настоящее время для тех категорий служащих которые не могут быть включены в программы подготовки и переподготовки, необходимо также предусмотреть и сделать часть программ как дополнительную подготовку по изучению этического кодекса и по конкретным направлениям работы на базе уже полученных знаний в рамках других программ. Актуально это и при формировании состава участников проблемных семинаров.

В работе с государственными службами по оказанию методической помощи также необходимо перейти от контроля над организацией постоянно действующих семинаров и разовых выездов по заявкам к определению первоочередных проблем, подбору команд для их изучения и разработки стратегии развития каждой территории.

Однако следует отметить, что ни один из видов профессиональной подготовки не может быть достаточным, хотя каждый имеет свое воздействие. Подготовка в виде специализированных курсов, а не комплексных программ теряет свою важную задачу – побудить у обучающихся (государственных и муниципальных служащих) стремление к самосовершенствованию, приспособленное к его собственным потребностям, что является возможным только при прохождении через четко составленную последовательность стадий обучения, и что в целом изменяет мышление, подходы к оценке реальных ситуаций, видению перспектив.

С другой стороны, следует опасаться, что этапы подготовки поглощенные одни за другими, останутся практически наружными или просто побочными. Поэтому и дальше необходимо развивать все формы обучения, совершенствуя содержание, индивидуально подходя к каждому с учетом перспективы его использования на государственной. В то же время учеба сама по себе не может быть эффективной без системы кадровой работы в целом.

Профессиональной подготовке должна предшествовать большая работа по качественной оценке персонала. Необходимы профессиограммы по всем категориям служащих, должностям административной деятельности, которые составляются на основании аттестации работы, и затем – уже оценка персонала, причем не формальная, а именно на профессиональную пригодность. И только по результатам профессиональной оценки определяется форма обучения: повышение квалификации, переподготовка в случае высокой оценки интеллектуальных и организаторских способностей, а также моральных качеств. При этом необходимо учитывать:

* личные потребности слушателей в профессиональной подготовке;
* возможное продвижение по службе;
* потребности органа управления в тех или иных специалистах.

Прохождение профессиональной подготовки обязательно должно учитываться при планировании карьеры, продвижении по службе.

На профессиональную подготовку государственных служащих тратятся бюджетные средства, и, понимая, что самое выгодное вложение – это вложение в подготовку кадров, мы считаем, что не менее важным остается эффективность применения полученных знаний. Добиться эффективности профессиональной подготовки государственного служащего возможно лишь при определении принципов и приоритетов кадровой политики и умелого управления кадровым потенциалом региона, тем самым повысить эффективность функционирования государственной службы.

Определенное негативное влияние на привлечение к государственной службе высококвалифицированных специалистов оказывает, помимо перечисленных факторов, проводимая в ряде средств массовой информации кампания по дискредитации деятельности государственного служащего. Обвинения в коррупции, волоките, некомпетентности государственных служащих не создают привлекательного образа этой сфере деятельности в глазах населения и, в первую очередь, молодежи. Сложившееся состояние государственной службы ведет к негативным тенденциям в ее развитии:

1. ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с невысокой средней заработной платой;
2. не хватает государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях;
3. происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности;
4. мужчины преобладают на должностях руководителей, женщины – на должностях специалистов.
5. нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием вакансий, что, в первую очередь, связано с невысокой оплатой труда государственных служащих.

Организация государственной службы также имеет ряд специфических недостатков:

1. поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственного служащего в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя соответствующего органа власти, чем от их профессионального уровня и деловых качеств.
2. смена руководителей нередко приводит к очередному изменению структуры и соответственно – к неоправданному увольнению государственных служащих.
3. во многих случаях качество подготавливаемых государственным служащими документов является неудовлетворительным
4. нередки случаи нарушения исполнительской дисциплины.
5. утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников государственных органов ограничивавшие злоупотребления, коррупцию и произвол.
6. до настоящего времени не выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих и законодательные механизмы их реализации.
7. не устранены недостатки в области подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих.
8. недостаточно используется положительный зарубежный опыт развития государственной службы.

Таким образом, основная проблема формирования этики – это подготовка и переподготовка кадрового потенциала. Необходимость введения жестких норм, регламентирующих поведение на государственной службе, стала одной из наиболее значимых проблем. Повышение уровня этики государственных служащих, путем повышения профессиональной деятельности, формирование этических норм, путем внедрения в программы переподготовки кадрового потенциала этического кодекса, является важным условием эффективного функционирования государственной службы на благо общества

# 3. Пути повышения профессионально-этического уровня государственных служащих

# 3.1 Обоснование необходимости решения исследуемой проблемы

Проведенные серьезные реформы в сфере управления, изменили стиль и методы работы государственного сектора. Однако, важно обеспечить, чтобы выигрыш в действенности и эффективности работы не достигался в ущерб этике поведения. Новые методы работы государственной службы приводят к возникновению таких ситуаций, при которых государственным служащим необходимо самым серьезным образом учитывать возникающие этические проблемы при том, что, возможно, существует слишком мало директив и руководящих указаний по поводу того, как следует вести себя в таких ситуациях.

Реформы, предусматривающие децентрализацию власти с делегированием полномочий организациям субнационального уровня, передачу больших ответственности и свободы действий в принятии управленческих решений, рост коммерциализации государственного сектора и меняющееся взаимодействие между государственным и частным секторами, все чаще ставят государственных служащих в условия, когда возникают конфликты интересов или целей. Эти новые ситуации создают дилеммы, требующие разрешения на основе анализа ситуации с точки зрения этики и морального обоснования принимаемых решений.

Еще одним моментом, вызывающим озабоченность, является очевидное падение доверия по отношению к правительству и государственным институтам, и то, как это скажется на легитимности правительства и государственных институтов. Ослабление доверия ассоциируется, по крайней мере, отчасти, с разоблачениями неподобающих действий и, в некоторых случаях, прямой коррупции со стороны государственных должностных лиц. При этом неясно, то ли действительно ослабляются нормы поведения, то ли дело в том, что в наши дни, когда управление государством носит открытый характер, средства массовой информации предпринимают собственные расследования, а общественность стала более искушенной, ошибки и судебно наказуемые проступки просто более заметны. Ясно лишь то, что этика и нормы в жизни государства стали более серьезной общественно-политической проблемой, требующей принятия действенных мер соответствующими правительствами.

Некоторые меры по исправлению сложившегося положения обладают, в широком смысле слова, потенциалом как в плане поощрения этичного поведения, так и в плане предотвращения неправомерного образа действий. Традиционно, более жесткое нормативное регулирование и более строгое применение закона являлись первыми мерами реагирования на факты неправомерного поведения в государственном секторе. Международные инициативы были, в первую очередь, направлены на создание конкретных элементов инфраструктуры обеспечения этики, предназначенных, в основном, для предотвращения или объявления преступлением некоторых форм правонарушений, таких, например, как коррупция.

В основе усилий лежит убежденность в том, что предотвращение неправомерного поведения является столь же сложным, как и само явление неправомерного поведения, и что для достижения успеха в предотвращении такого поведения необходим целый комплекс взаимосвязанных механизмов, к числу которых относятся прочная и устойчивая инфраструктура обеспечения этики, надежные системы поддержания этики, конкретные методики предотвращения указанного поведения и действенное применение закона.

Реформирование современной системы государственной службы, на наш взгляд, с формированием этики, основанной на менеджеризме, способствующем в наибольшей степени усвоению социальных инноваций, чего явно не хватает современным государственному служащему. От этого страдает профессионализм.

Этика государственного служащего может существенно варьироваться, поскольку на нее могут оказывать влияние различные факторы социальной и профессиональной жизнедеятельности. В зависимости от иерархического статусного положения основного субъекта – государственного служащего – справедливо выделять социальную компетентность руководителей и специалистов. У первых она носит более полный и широкий по охвату содержания, а у вторых – более конкретный, глубокий, но локализованный в определенной социальной сфере характер.

Этика чиновников в значительной степени связана с содержанием их предшествующей профессиональной деятельности, особенностями жизненного опыта, уровнем и профилем профессионального образования. Правовые основы государственной службы сложились как механизм, адекватный социально-экономическим условиям современного российского общества и государства.

Таким образом, для повышения профессионально-этического уровня государственного служащего необходимо:

1. повысить уровень компетентности руководителей государственных органов;
2. усовершенствовать систему подготовки и профессионального развития государственных служащих с использованием современных методов обучения

Эти вопросы тесно связаны между собой и не могут быть решены в отдельности. Для решения этих вопросов необходимо определить принципы поддержания этики на государственной службе.

# 3.2 Принципы поддержания этики на государственной службе

Общие принципы представляют собой основы поведения государственного служащего, которыми надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей Принципы поддержания этики на государственной службе следующие:

1. Этические нормы для государственной службы должны быть четкими и ясными.

Государственному служащему необходимо знать основные принципы и нормы, которыми он должен руководствоваться во время работы, а также осознавать границы допустимого поведения. Этого можно добиться при помощи краткого и широко пропагандируемого изложения основных этических норм и принципов, регламентирующих государственную службу, представленного, например, в виде кодекса поведения, что позволит добиться единообразного понимания указанных принципов и норм как на всех уровнях государственного управления, так и в более широких кругах общества.

1. Этические нормы должны быть отражены в правовой системе.

Правовая система является основой для доведения минимальных обязательных норм и принципов поведения до сведения каждого государственного служащего. Законы и нормативные акты могут формулировать основополагающие ценности государственной службы и должны создавать основу для осуществления руководства, расследования, дисциплинарных мер и судебного преследования.

1. Необходимо обеспечить руководство государственными служащими в сфере этики.

Профессиональная социализация должна способствовать воспитанию необходимых здравого смысла и навыков, позволяющих государственным служащим применять этические принципы в конкретных обстоятельствах. Обучение повышает уровень знаний в области этики и может привить навыки, необходимые для проведения ими анализа и морального обоснования принимаемых решений с точки зрения этики. Непредвзятые советы могут помочь создать такую обстановку, в которой государственные служащие с большим желанием будут противостоять этическим конфликтам и проблемам и решать их. Должны быть обеспечены механизмы руководства и консультаций внутри организаций и ведомств, призванные помочь служащим применять основные этические нормы на рабочем месте.

1. Государственный служащий должен знать свои права и обязанности при разоблачении им правонарушений.

Государственному служащему необходимо знать свои права и обязанности в том, что касается выявления фактических или предполагаемых правонарушений в государственной службе. Для этих ситуаций должны быть предусмотрены четкие правила и процедуры, которых должны придерживаться должностные лица, и официально утвержденная иерархия ответственности. Государственному служащему также необходимо знать, какая защита будет предоставлена в случае разоблачения ими правонарушений.

1. Политическая приверженность этике должна укреплять этичность поведения государственного служащего.

Политические лидеры ответственны за поддержание высоких моральных норм при выполнении ими своих служебных обязанностей. Их приверженность этическим принципам демонстрируется на личном примере и путем принятия таких мер, которые возможны лишь на политическом уровне, к примеру, посредством введения в действие законодательных и институциональных мер, способствующих этичному поведению и устанавливающих санкции за правонарушения, а также путем предоставления достаточных поддержки и ресурсов для осуществления деятельности, связанной с обеспечением этики, на всех уровнях государственного управления и посредством неиспользование этических норм и законов в политических целях.

1. Процесс принятия решений должен быть информационно прозрачным и открытым для тщательного его рассмотрения.

Общественность вправе знать, как государственные институты распоряжаются доверенными им полномочиями и ресурсами. Внимательному изучению принятых решений общественностью должны способствовать информационно прозрачные и демократичные процессы их принятия, надзор со стороны законодательной власти и доступ к государственной информации. Информационная прозрачность должна подкрепляться такими мерами, как внедрение систем раскрытия сведений и признание роли активных и независимых средств массовой информации.

1. Должны действовать четкие директивы, регламентирующие взаимодействие между государственным и частным секторами.

Поведение государственного служащего при работе с частным сектором должно регламентироваться четкими и ясными правилами, устанавливающими этические нормы. Рост масштабов взаимодействия между государственными и частными секторами требует уделения большего внимания ценностям государственной службы, а также того, чтобы сторонние партнеры уважали эти же ценности.

1. Руководители должны демонстрировать и поощрять этичное поведение.

Организационная среда, где соблюдение высоких норм поведения поощряется посредством соответствующих стимулов (таких, например, как создание адекватных условий работы и действенная оценка показателей работы), оказывает непосредственное воздействие на проявление уважения к ценностям государственной службы и соблюдение этических норм в повседневной практике. Важную роль в этом играют руководители, обеспечивая последовательное руководство и являя собой образец исполнения служебных обязанностей в том, что касается их этики и поведения в профессиональных взаимоотношениях с политическими лидерами, другими государственными служащими и гражданами.

1. Политика, процедуры и практика управления должны поощрять этичное поведение.

Политика и практика в области управления должны демонстрировать приверженность организации соблюдению этических норм. Для государственных служб недостаточно располагать лишь структурами, основанными на правилах или контроле соблюдения правовых норм. Если будут действовать одни лишь системы контроля соблюдения правовых норм, это может привести к непреднамеренному поощрению того, чтобы некоторые государственные служащие действовали на грани неправомерного поведения, оправдывая это утверждениями о том, что если они не нарушают закон, это, якобы, означает, что они действуют этично. Политика должна не только очерчивать круг тех минимальных норм, при несоблюдении которых действия должностных лиц будут считаться недопустимыми, но и четко формулировать ту совокупность ценностей государственной службы, которым должны стремиться следовать государственные служащие.

1. Условия государственной службы и работа с кадрами должны поощрять этичное поведение.

Условия найма на государственную службу (такие, как перспективы служебного роста, возможности повышения квалификации, адекватная оплата труда и политика в сфере работы с кадрами) должны формировать среду, благоприятствующую этичному поведению. Последовательное применение в практике приема на работу и продвижения по служебной лестнице таких основных принципов, как учет личных качеств и заслуг, способствует поддержанию честности в работе государственной службы.

1. В рамках государственной службы должны действовать адекватные механизмы подотчетности.

Государственные служащие должны быть подотчетны в своих действиях руководству и, в более широком смысле, обществу. Подотчетность должна касаться как соблюдения действующих правил и этических принципов, так и достижения необходимых результатов. Механизмы реализации подотчетности могут быть как внутренними по отношению к учреждению или ведомству, так и действующими в масштабах всего государственного аппарата, или могут быть предоставлены гражданским обществом. Механизмы обеспечения подотчетности могут быть разработаны таким образом, чтобы обеспечивать адекватный контроль при одновременном допущении надлежащей гибкости управления и руководства.

1. Для борьбы с неправомерным поведением должны предусматриваться соответствующие процедуры и санкции.

Механизмы выявления и независимого расследования правонарушений (таких, как коррупция) являются необходимой частью инфраструктуры обеспечения этики. Необходимо предусмотреть надежные процедуры и ресурсы для отслеживания, доклада о и расследования случаев нарушения правил государственной службы, а также соразмерные административные или дисциплинарные санкции для того, чтобы отбить желание совершать неправомерные действия. Руководители должны проявлять надлежащую рассудительность при применении этих механизмов в тех случаях, когда необходимо принимать соответствующие меры.

# 3.3 Формирование профессионально-этического уровня государственных служащих

Формирование и рост профессионально-этического уровня государственного служащего зависит от совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, что в свою очередь играет немаловажную роль на эффективность государственных служб.

Пути повышения этики государственных служащих:

1. создать эффективный механизм подбора кадров для государственной службы, обеспечения должностного (служебного) роста государственного служащего на основе их профессиональных заслуг и деловых качеств;
2. повысить престиж государственной службы и авторитет государственного служащего;
3. создать систему непрерывного профессионального образования государственных служащих, совершенствовать стандарты и программы подготовки и профессионального развития кадров государственной службы на основе открытого конкурсного отбора этих программ, а также образовательных учреждений;
4. осуществить управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
5. обеспечить обновление и плановую ротацию кадрового состава государственной службы;
6. формировать на конкурсной основе кадровый резерв государственной службы и обеспечивать его эффективное использование;
7. соблюдать объективность в оценке результатов деятельности государственного служащего при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

Предлагаемый модельный этический кодекс государственного служащего (Приложение Г) позволит повысить этические нормы поведения государственных служащих. В Кодекс вошли положения:

* из Модельного кодекса поведения для государственных служащих, принятого Комитетом Министров Совета Европы 11 мая 2000 г. (№R (2000) 10),
* из Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих»,
* из Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ О государственной службе в Российской Федерации

В первую статью Этического кодекса включены основные нравственные принципы административной морали

Во второй статье Этического кодекса изложены требования к соблюдению общих нравственных принципов.

Таким образом, реформы государственного сектора приводят к коренным переменам в государственном управлении, что вызывает возникновение новых этических проблем. Несмотря на то, что государственные службы работают в разной культурной, политической и административной среде, они, зачастую, сталкиваются с одними и теми же этическими проблемами, и их действия в области поддержания этики обладают рядом общих свойств. Государственные службы стоят перед необходимостью решения проблем, связанных с этическими нормами государственного служащего, для чего необходимо усилить деятельность управления по совершенствованию этики поведения.

Принимая во внимание все вышесказанное даны рекомендации для обеспечения надлежащего функционирования институтов и систем, предназначенных для развития и совершенствования этики поведения на государственной службе:

1. разработка и регулярного анализа политики, процедур, практики и институтов, оказывающих влияние на этичность поведения на государственной службе;
2. поощрения предпринимаемых действий по поддержанию жестких норм поведения и борьбе с коррупцией в государственном секторе;
3. включение этического аспекта в механизмы управления для обеспечения того, чтобы практика управления находилась в соответствии с ценностями и принципами государственной службы;
4. продуманное сочетание тех аспектов систем поддержания этики, которые базируются на идеалах, с теми аспектами, которые основываются на соблюдении этических принципах;
5. оценка влияния реформы государственного управления на этичность поведения на государственной службе;
6. использование Принципов поддержания этики на государственной службе, приведенных в качестве эталона, призванного обеспечить действие жестких норм этики поведения.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван:

1. принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
2. не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Таким образом, пути совершенствования повышения этического уровня государственного служащего лежат через профессиональную подготовку и внедрения изучения этического кодекса в программы подготовки государственных служащих и соблюдения Принципов поддержания этики.

# Заключение

Теоретическое осмысление темы исследования позволило сделать ряд выводов:

1. Этика берет свои начала со времен Аристотеля. основой этики являются моральные нормы. Эти нормы основываются на языке, культуре и традиции страны и народа. Этика имеет также социальную основу, т.е. она является сводом лучше воспринимаемых этических норм и понятий. Понятие ценностей подразумевает те из них, которым общество или каждый индивид оказывает свое предпочтение. В полном смысле слова, этика является сводом правил которые основываются на общепринятых ценностях. Общественные ценности включают в себя такие качества, как совесть, правильность, уважение, справедливость и др.
2. Уровень морального развития как отдельно взятой личности, так и службы в целом определяется ориентацией на гуманистические универсальные принципы справедливости: равенство человеческих прав и уважение человеческого достоинства.
3. Основные принципы и правила поведения формируются сегодня в этических кодексах. Профессиональный этический кодекс государственного служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах российского общества и государства.
4. Развитие социальной и профессиональной компетентности государственных служащих и их влияние на повышение профессионализма, рассматривается как один из главных факторов, обусловливающих формирование этики государственной службы.
5. Проведенные серьезные реформы в сфере управления, изменили стиль и методы работы государственного сектора. Однако, важно обеспечить, чтобы выигрыш в действенности и эффективности работы не достигался в ущерб этике поведения. Новые методы работы государственной службы приводят к возникновению таких ситуаций, при которых необходимо самым серьезным образом учитывать возникающие этические проблемы при том, что, возможно, существует слишком мало директив и руководящих указаний по поводу того, как следует вести себя в таких ситуациях.

Путем социологического исследования государственных служащих на базе ГУ МЧС по Амурской области была дана оценка состоянию этического уровня государственных служащих, на основании чего и определилось состояние проблемы профессионально-этического уровня государственного служащего, выделена основная проблема формирования этики – это подготовка и переподготовка кадрового потенциала.

В ходе исследования было дано обоснование необходимости решения исследуемой проблемы, где главными условиями повышения этического уровня государственных служащих выступили:

1. повышение уровня профессионально-этической компетентности руководителей государственных органов, путем подготовки и переподготовки кадров;
2. усовершенствование системы подготовки и профессионального развития государственных служащих с использованием современных методов обучения;

Для решения этих вопросов были определены принципы поддержания этики на государственной службе. В условиях рыночных отношений принципы профессиональной этики становятся определяющими.

На основании результатов исследования даны рекомендации для обеспечения надлежащего функционирования институтов и систем, предназначенных для развития и совершенствования этики поведения на государственной службе, которые включают следующее:

1. разработка и регулярного анализа политики, процедур, практики и институтов, оказывающих влияние на этичность поведения на государственной службе;
2. поощрения предпринимаемых действий по поддержанию жестких норм поведения и борьбе с коррупцией в государственном секторе;
3. включение этического аспекта в механизмы управления для обеспечения того, чтобы практика управления находилась в соответствии с ценностями и принципами государственной службы;
4. продуманное сочетание тех аспектов систем поддержания этики, которые базируются на идеалах, с теми аспектами, которые основываются на соблюдении этических принципах;
5. оценка влияния реформы государственного управления на этичность поведения на государственной службе;
6. использование Принципов поддержания этики на государственной службе, приведенных в качестве эталона, призванного обеспечить действие жестких норм этики поведения.

В результате исследовательской работы предложены пути повышения профессионально-этического уровня, для чего необходимо:

1. создать эффективный механизм подбора кадров для государственной службы, обеспечения должностного (служебного) роста государственного служащего на основе их профессиональных заслуг и деловых качеств;
2. повысить престиж государственной службы и авторитет государственного служащего;
3. создать систему непрерывного профессионального образования государственных служащих, совершенствовать стандарты и программы подготовки и профессионального развития кадров государственной службы на основе открытого конкурсного отбора этих программ, а также образовательных учреждений;
4. осуществлять управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
5. обеспечить обновление и плановую ротацию кадрового состава государственной службы;
6. формировать на конкурсной основе кадровый резерв государственной службы и обеспечивать его эффективное использование;
7. соблюдать объективность в оценке результатов деятельности государственного служащего при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

Таким образом, решение проблемы повышения этического уровня государственных служащих, как одного из факторов повышения эффективности государственных служб заключается в следующем:

1. Государственному служащему необходим комплекс специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Особенность профессиональной этики государственного служащего заключается в том, что он должны обладать знаниями особенностей соответствующей управляемой сферы.
2. В свою очередь, повышение этики напрямую зависит от профессиональной деятеятельности государственного служащего, а от профессиональной деятельности зависит эффективное развитие государственного управления.

Таким образом, основная проблема формирования этики – это подготовка и переподготовка кадрового потенциала. Необходимость введения жестких норм, регламентирующих поведение на государственной службе, стала одной из наиболее значимых проблем. Повышение уровня этики государственных служащих, путем повышения профессиональной деятельности, формирование этических норм, путем внедрения в программы переподготовки кадрового потенциала этического кодекса, является важным условием эффективного функционирования государственной службы на благо общества

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и рекомендации могут быть применены в практической деятельности, при разработке методов и алгоритмов формирования программ повышения этики государственных служащих.

Перспектива дальнейших аналитических исследований предполагает более глубокую проработку проблемы развития этики государственных служащих, влияющих на эффективность осуществления ими профессиональной деятельности. Предметом исследования может стать влияние этики на эффективность профессиональной деятельности государственного служащего.

# Список литературы

1. Амурская область в цифрах: Статистический сборник, часть 1 /. – Б., 2007 – 142c.
2. Аверин, А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие / А.Н. Аверин. – М.: Данисов и К, 2005. – 280 с.
3. Анимица Е.Г. Трудная дорога к государственной службе // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 194–197.
4. Борисов, Е.И. Прежде чем учить руководителей /Е.И. Борисов // Служба кадров. – 2007. – №1 – С. 51 – 54.
5. Букина, Н. Неформальный подход к обучению / Н. Букина // Служба кадров. – 2007. – №3 – С. 58–62.
6. Бердюгин, С. Новый обучающий проект / С. Бердюгин., Э. Макаров // Служба кадров. – 2006. – №3 С. 63 – 65.
7. Бабинцев, В.П. Региональная система развития кадров государственной и муниципальной службы/ В.П. Бабинцев // Образовательная политика. – 2006. – №4 С. 13 – 15.
8. Ботавина, Р.Н. Этика деловых отношений./Р.Н. Ботавина – М., 2001 г. – 185 с.
9. Бакштановский В.И. Профессиональная этика // Ведомости. Вып. 14: Этос среднего класса / В.И. Бакштановский, Н.Н. Карнаухов. Тюмень: НИИПЭ, 2001 – С. 154.
10. Богомолов А.С. Античная философия / А.С. Богомолов – М.: 2001
11. Губин, В.Д., Основы этики: Учебник./В.Д. Губин, Е.Н. Некрасовка – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. – 224 с.
12. Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: Юнити – Дана, 2002. – 551 с.
13. Гренчикова, А. Подготовка молодых специалистов / А. Гренчикова, Д. Петрушова // Управление персоналом. – 2004. – №12 (98) – С. 63 – 65.
14. Гришковец, А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: учебный курс/А.А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 464 с.
15. Демина, А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2004. – 560 с.
16. Дубинина, М.В. Этика в России и за рубежом // 2002 №4
17. Джордж Р.Т. Деловая этика. // Р.Т. Джордж Т. 1. С-Пб – М.: Институт «Экономическая школа», издательская группа «Прогресс», 2001. – С. 65–66.
18. Егоршин, А.П. Управление персоналом: учебное пособие для вузов. /А.П. Егоршин. – 3-е изд. – Нижний Новгород: Нимб, 2003. – 303 с.
19. Жариков, Е.С. Психология управления. Книга для руководителя и менеджера по персоналу./ Е.С. Жариков. – М., 2002. – С. 150.
20. Зубец, О.П. Профессия в контексте истории ценностей // Этическая мысль. Вып. 4 / Отв. ред. А.А. Гусейнов – М.: ИФРАН, 2003. С. 103–120
21. Игнатов, В.Г. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации: учебное пособие к спецкурсу / В.Г. Игнатов, А.В. Слепцов. – Ростов-на-Дону.: Скагс. 2001. – 328 с.
22. Иванов, В.В. Государственное управление: Справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М.: Инфра – М, 2006. – 718 с.
23. Иванов, В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журнал российского права. 2003. №5.
24. Иванов, В.Г. История этики средних веков/В.Г Иванов – М.: 2000 – 279 с
25. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: учебное пособие/ В.Г. Иванов. – М.: «Март»; Ростов – на – Дону: Март. 2005. – 448 с.
26. Конституция Российской Федерации. – М.: Приор, 2004. – 32 с.
27. Канке В.А. Современная этика. Учебник для вузов/ В.А. Канке – М.: 2007 – 156 с
28. Курбатова, М.Б. Подготовка резерва на руководящие должности // М.Б. Курбатова. Управление персоналом. – 2004. – №12 (98) – С. 63 – 65.
29. Капустин Б.Г. Моральный выбор в политике. / Б.Г. Капустин – М.: КДУ, 2004 – 110 с.
30. Литов С.С. Ценностные установки современных кадров государственной службы // Социальная политика и социология. – №4. – М.: 2006. – 26 с
31. Литов С.С. Государственная служба как социальный феномен // Модернизация России: социально-правовые аспекты. – М.: Курск, ООО «Учитель», 2005. – 56 с.
32. Магура, М.И. Обучение руководителей / М.М. Магура // Управление персоналом. – 2004. – №12 (98) – С. 53 – 62.
33. Немчиков, А.А. Государственная служба: справочное пособие / А.А. Немчиков, А.М. Володин. – М.: Дело и Сервис, 2002. – 384 с.
34. Оболонский, А.В. Государственная служба: учебное пособие / А.В. Оболонский, А.Г. Барабошев. – 2-е изд. – М.: дело, 2000. – 440 с.
35. Овсянко, Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие для студентов / Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 1996. – 208 с.
36. Огнев, А. Как организовать обучение руководителей?/ А. Огнев // Управление персоналом. – 2004. – №6 (94) – С. 26 – 27.
37. Попов, В.Г., Китаев В.В., Хохряков Б.С., Чевтаева Н.Г. / В.Г. Попов, В.В. Китаев – М.: Профессиональная культура 2001. – С. 154.
38. Попов, В.Г., Профессиональная культура современного российского государственного чиновника./В.Г. Попов, В.В. Китаев, Б.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева – М.: Екатеринбург: УрАГС, 2003. С. 58.
39. Пронкин, С.В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
40. Пищулин, Н.П. Социальное управление. Теория и практика: учебное пособие / Н.П. Пищулин. – М.: Академкнига, 2003. – Т. 1.–540 с.
41. Петров, О.А. Чему и где учиться повышать квалификацию / О.А. Петров, Л.В. Калашников // Служба кадров. – 2001. – №8 – С. 87 – 93.
42. Плечева, Н. Идем на «Кадровый прорыв»/ Н. Плечева // Служба кадров. – 2006. – №8 – С. 69–74.
43. Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход /А.И. Радченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2001. – 720 с.
44. Сумароков, В.З. Государственное управление в современной системе организации власти: монография / В.З. Сумароков. – Краснодар: Фрегат, 2003. – 52 с.
45. Тищенко П.Д. Этические комитеты (комиссии) // Этика: энциклопедический словарь. С. 598–600.
46. Трудовой кодекс Российской Федерации. – 4 – е изд. – М.: Ось – 89, 2006. – 224 с.
47. Указ Президента Российской Федерации «О государственном заказе на переподготовку и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих» (от 7 февраля 1995 г. №103). – М.: 2000. – 128 с.
48. Федеральный закон «Об Образовании» принят Госдумой 16.11.1997 – М.: Приор, 2003. – 45 с.
49. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ
50. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
51. Чистякова, Н.И. Государственная служба – проблемы формирования профессионального корпуса государственных служащих // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 234.
52. Шкатулла, В.И. Настольная книга менеджера по кадрам: учебное пособие /В.И. Шкатулла. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма – Инфра, 2000. – 560 с.
53. Шубенкова Е.С. Внутрифирменное обучение персонала /Е.С. Шубенкова // Управление персоналом. 2004 – №20 (106) – С. 44 – 46.
54. Ярецкий В.Ю. Идейно-концептуальная основа и социально-личностные предпосылки формирования профессиональной компетентности специалиста / В.Ю. Ярецкий // Российское государство и общество в XXI в.: Контуры социального развития: Матер. студ. науч. практ. конф. 27 апр. 2006 – Воронеж: НОУ «НПИОЦ», 2006. – С. 156 – 158