Департамент образования и науки ХМАО - Югры

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ

«ИГРИМСКИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ КОЛЛЕДЖ»

Выпускная квалификационная работа

Государственный служащий, проблемы этики, компетенции и ответственности

Игрим 2008

**Содержание**

Введение

Глава 1. Правовой статус государственного служащего в Российской Федерации

1.1 Государственный гражданский служащий - основные понятия

1.2 Особенности прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации

Глава 2. Основные понятия и проблемы соблюдения требований к служебному поведению гражданского служащего

2.1 Принципы служебного поведения государственных служащих

2.2 Проблемы соблюдения этических и моральных норм государственными гражданскими служащими

2.3 Проблемы компетенции государственных гражданских служащих соблюдения этических и моральных норм государственными гражданскими служащими

Глава 3. Проблемы ответственности должностных лиц

3.1 Понятие и виды ответственности, применяемой к государственным служащим

3.2 Механизм привлечения к ответственности государственных служащих

Глава 4. Этический кодекс как действенный механизм формирования нравственности государственного служащего

4.1 Анализ модельного этического кодекса государственного служащего Российской Федерации В. Соколова и кодекса поведения государственных служащих РФ внесенного депутатами Государственной думы Российской Федерации В.Н. Южаковым, В.А. Рыжковым

4.2 Мероприятия по внедрению и соблюдению этического кодекса государственными служащими

Заключение

Библиографический список

Приложение

Введение

Создание высокоэффективной государственной гражданской службы, рассматриваемой в органической связи со всей системой государственного управления, является необходимым условием укрепления российской демократической государственности, повышения авторитета и действенности власти. Сегодня для государственного строительства формирование широкого слоя высококвалифицированных государственных гражданских, способных обеспечить эффективность и безупречность работы органов государственной власти, является одной из важнейших задач.

По мнению специалистов, "унаследованную от прежнего общественного строя административно - командную систему лишь внешне пытались подстроить под решение новых задач; при этом прежние командно-клановые структуры ослабли, а адекватной замены им не возникло".

Именно эти обстоятельства привели к негативным последствиям. Качество работы государственного аппарата резко снизилось, неэффективность, коррумпированность его действий возросли.

Актуальность исследования обусловлена важностью соблюдения государственным служащим этических норм, компетенции и механизма ответственности в современных условиях. Кроме того, хотелось бы отметить практически полное отсутствие комплексных теоретических исследований по рассматриваемой проблематике, учитывающих современные законодательные акты о государственной службе, которые принимаются в рамках проводимой реформы государственной службы.

Изменить сложившуюся ситуацию можно только путем повышения эффективности работы государственного аппарата, его действительной переориентации и лоббирования узкопрфильных интересов на служение обществу, внедрением действенных механизмов контроля со стороны гражданского общества за деятельностью чиновников.

Изучая кадровые проблемы, многие ученые, аналитики и политики обращают внимание на отсутствие механизмов, позволяющих на практике осуществлять качественный подбор и рациональную расстановку кадров, в том числе и с учетом их компетентности, профессионализма, социальной сущности, нравственных ориентиров, моральности сознания, этики.

Проведение в России административной реформы и сопутствующей ей реформы государственной службы остро ставит проблемы юридической ответственности лиц, обеспечивающих реализацию государственно-властных функций в системе государственного управления.

Одной из основных функций ответственности государственных служащих наряду с регулятивной, контрольной, охранительной, карательной и др. является стимулирующая. Именно она показывает социальную ценность ответственности как средства обеспечивающего соблюдение дисциплины и законности при осуществлении служебной деятельности. Настоящая дипломная работа посвящена исследованию проблем этики, компетентности и ответственности государственного служащего.

По своему этимологическому содержанию и истории возникновения понятия «этика», «мораль», «нравственность» однотипны, содержательно перекрещиваются и в принципе являются взаимозаменяемыми: мы говорим - «этические правила», «моральные принципы», «нравственные нормы», придавая различные смысловые оттенки общему понятию.

Понятие "компетенция" означает совокупность полномочий, которыми наделен государственный орган или должностное лицо Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами.

В процессе изучения научной литературы по данной теме и в результате теоретического исследования выявились следующие противоречия:

1. В настоящее время требования, предъявляемые к государственным служащим очень высоки, а проблема подготовки кадров только в последнее время становится актуальной;

2. Существует потребность в высококвалифицированных специалистах, а механизмы, позволяющие на практике осуществлять качественный подбор и рациональную расстановку кадров, в том числе и с учетом их социальной сущности, нравственных ориентиров, моральности сознания, этики, отсутствуют, и это приводит к неэффективной работе государственных служб.

Указанные противоречия обозначили проблему: «Как достигнуть высокой эффективности деятельности государственной власти и ее аппаратов?»

В результате отсутствия четко сформулированных этических норм и требований к государственным служащим, применяемых на практике, возникла тема дипломной работы: «Государственный служащий, проблемы этики, компетенции и ответственности».

Объектом исследования являются различные теоретические концепции, сформированные в общей теории права, трудовом праве, связанные с общими и частными вопросами юридической ответственности и проблемами государственной службы, а предметом - этические нормы и требования к государственным служащим.

В дипломной работе также исследуются действующие нормативные правовые акты. Методологическую основу исследования составил ряд общенаучных, общих, специальных и частных методов познания правовых и социальных явлений.

Целью настоящей дипломной работы является комплексное теоретическое исследование проблем этики, компетенции и ответственности гражданских государственных служащих.

Задачи:

1) анализ правового статуса государственного гражданского служащего в Российской Федерации;

2) исследование особенностей прохождения государственной гражданской службы;

3) выявление проблем соблюдения требований к служебному поведению гражданского служащего, в том числе соблюдения этических и моральных норм, осуществление деятельности в рамках компетенции государственным гражданским служащим;

4) определение видов ответственности, применяемых к государственным служащим, механизм привлечения к ответственности государственных служащих;

5) установление проблемы ответственности должностных лиц;

6)разработка мероприятий по внедрению и соблюдению этического кодекса государственными служащими.

Гипотеза:

Деятельность государственной власти и ее аппаратов станет более эффективной, если:

1. будет существовать четкая процедура отбора и расстановки кадров в соответствии с компетенцией и требованиями, предъявляемыми к государственным служащим;
2. появятся механизмы, позволяющие на практике осуществлять качественный подбор и рациональную расстановку кадров, в том числе и с учетом их компетентности, профессионализма, социальной сущности, нравственных ориентиров, моральности сознания, этики;
3. в государственных службах будет введён этический кодекс, как действенный механизм формирования нравственности государственных служащих.

Глава 1. Правовой статус государственного служащего в Российской Федерации

1.1 Государственный гражданский служащий - основные понятия

Говоря о государственном гражданском служащем, необходимо отметить, что он является субъектом права, а также является реальным участником различных правоотношений. Правоотношения, в которых участвуют государственные гражданские служащие, достаточно разнообразны, но, как показывает практика государственного управления, наиболее часто госслужащие участвуют в административных правоотношениях. Но перед рассмотрением содержания административно-правового статуса государственного гражданского служащего необходимо определить, кто является госслужащим.

 Федеральный закон от 27 июля 2004 года "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определяет, что гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данное законодательное определение позволяет выделить следующие признаки гражданского служащего. Это прежде всего гражданин Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года "О гражданстве Российской Федерации" гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданин при поступлении на государственную службу, кроме своего общего (конституционного) правого статуса, приобретает особый правовой статус, гражданин попадает в определенный правовой режим запретов, ограничений, связанных с государственной гражданской службой, после издания соответствующего правового акта о назначении на должность. Государственная гражданская служба - это профессиональная деятельность. Для гражданского служащего его служебная деятельность является основной работой. Государственная служба осуществляется на контрактной основе. Контракт наряду с иными актами определяет статус гражданского служащего. Исходя из анализа законодательства о государственной гражданской службе можно выделить три основных признака, характеризующих понятие государственного гражданского служащего.

1. Государственный гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации. Иностранные граждане или лица без гражданства не могут быть государственными служащими в Российской Федерации.

2. Государственный гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

3. Гражданин приобретает статус государственного гражданского служащего в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом.

4. Гражданский служащий исполняет свои обязанности профессионально и на возмездной основе, за счет средств государственного бюджета.

Следует отметить, что в административно-правовой науке вопросу регламентации административно-правового статуса государственного гражданского служащего, а также классификации их прав и обязанностей в современный период уделено недостаточное внимание. Между тем большая по масштабам и интенсивности проводимая в нашем государстве работа по совершенствованию российского законодательства настоятельно требует решения существующих проблем классификации прав, обязанностей и гарантий государственного гражданского служащего в Российской Федерации.

Правовой статус выражает наиболее важные и существенные связи государственного гражданского служащего с органами государственного управления. Вследствие этого правовой статус государственного гражданского служащего, с одной стороны, составляет базу для становления и реализации иных прав и обязанностей, конкретизируясь и развиваясь в них, а с другой - непосредственно входит в любой из правовых статусов в качестве его важнейшей составной части.

Исходя из этого, правовой статус государственного гражданского служащего в самом общем виде можно определить как систему предоставленных гражданским служащим прав и возложенных на них обязанностей, а также систему поощрений, запретов, ограничений и мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на служащего обязанностей, а также соблюдения запретов и ограничений, связанных с гражданской службой.

Ученые-юристы рассматривают административно-правовой (и правовой статус в целом) личности как сложное явление, объединяющее не только права и обязанности, но и ряд других элементов: гражданство, принципы, правоспособность, гарантии, ответственность, законные интересы и т.д.

Причем, предлагая различные подходы к количеству элементов, высказывают точки зрения, нередко во многом противоположные друг другу. Не вступая в общую дискуссию относительно предлагаемых элементов статуса, необходимо отметить одну общую закономерность, которая прослеживается практически у всех авторов, независимо от используемых ими подходов. Они заключаются в том, что основу, определяющий исходный элемент любого статуса, его главное содержание составляют соответствующие права и обязанности. "Система прав и обязанностей, - отмечает Г.В. Мальцев, - сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем". Права и обязанности являются настолько бесспорными элементами правового статуса, что признаются в качестве таковых всеми исследователями. "Правовой статус гражданина немыслим без единства прав и обязанностей", - справедливо отмечает А.П. Коренев.

Содержание правового статуса государственных гражданских служащих в структурном плане должно определяться основными правами и обязанностями. Это позволит достаточно четко выделить функциональную направленность и структуру правового статуса государственного гражданского служащего и тем самым не допустить "размывания" границ этого понятия. Правовой статус государственного гражданского служащего, обладая общими с юридическими статусами иных субъектов права чертами (теоретическая конструкция состава, общее назначение и другие), характеризуется рядом особенностей, которые придают ему качественную и количественную определенность. Выявление основных признаков правового статуса государственного гражданского служащего позволяет объединить и систематизировать многочисленные, содержащиеся в различных правовых источниках, нормативные положения в рамках одной правовой институции. Что, в свою очередь, предполагает закрепление наиболее важных из них в едином нормативном акте - законе, так как большинство прав и обязанностей государственного служащего связано с осуществлением им деятельности государственно-властного, исполнительно-распорядительного характера. Содержание правового положения государственных служащих характеризуется их общегражданскими правами и обязанностями, обязанностями и правами по занимаемой государственной должности.

Должность определяет статус государственного гражданского служащего. В Законе о государственной гражданской службе должности подразделяются на следующие категории: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. В.М. Манохин считает, что должность - это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и так далее) с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления. Д.Н. Бахрах обращает внимание на то, что должность есть юридическое описание социальной позиции лица, занимающего ее. Организационная структура аппарата управления есть не что иное, как структура формализованных "социальных позиций", юридически закрепленных ролей. Конкретные лица, реализующие должностные полномочия, могут меняться, а их роли - нет.

Правовой статус государственного гражданского служащего характеризует место, занимаемое служащим в системе органа управления. Правовой статус государственного гражданского служащего определяет границы деятельности государственного гражданского служащего по отношению к иным субъектам права. Так, исследуемый правовой институт относит к числу специальных статусов, с регламентацией которых законодатель связывает возложение на лицо дополнительных (специальных) полномочий.

**1.2 Особенности прохождения государственной гражданской службы в Российской Федерации**

Поступление на государственную гражданскую службу является пожалуй одной из самых главных особенностей отличающих гражданскую службу от других видов. Это обусловлено прежде всего деятельностью служащих с финансами, интересами государства в т.ч. государственной тайной.

В связи с этим предъявляются особые требованиям к кандидатам на замещение вакантной должности.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (далее - Закон № 58-ФЗ) в главе 4 Закона № 79-ФЗ регулируются вопросы поступления на гражданскую службу. Исходя из критериев, установленных ст. 21 Закона № 79-ФЗ, на гражданскую службу вправе поступать граждане, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие установленным квалификационным требованиям. Согласно п. 2 ст. 21 предельный возраст лица, пребывающего на гражданской службе, составляет 65 лет.

В соответствии с общим правилом, предусмотренным п. 1 ст. 22 Закона № 79-ФЗ, поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется для замещения должности гражданской службы.

В целях реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе Закон установил общее правило: поступление гражданина на гражданскую службу (равно как замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы) осуществляется по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией. Ограниченный перечень исключений из этого правила предусмотрен п. 2 - 4 ст. 22 Закона и носит исчерпывающий характер. Положение о конкурсе, определяющее порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, утверждено Президентом РФ.

При поступлении на государственную гражданскую службу оценивается уровень профессионального образования кандидата, стаж гражданской службы (государственной службы иных видов) или стаж (опыт) работы по специальности, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

Практический опыт работы по специальности, владение общими принципами документооборота, использование в работе компьютерных информационных технологий. Аналитический склад ума, умение работать в сжатых временных рамках, обучаемость, достаточный уровень способности к адаптации, стрессоустойчивость.

**Ограничения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу:**

- признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждение гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

- наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

- наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- выход из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

- непредставление установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основной формой соглашения между гражданином и представителем нанимателя (руководителем государственного органа либо его представителем) является служебный контракт. Примерная форма служебного контракта утверждена Указом Президента Российской Федерации № 159.

Определение служебного контракта дано в ч. 1 ст. 23 Федерального закона, согласно которой под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

В настоящее время действует Указ Президента РФ от 11 января 1995 года № 33 "О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих" (в ред. от 26 ноября 2001 года, с изменениями от 11 октября 2004 года), которым установлены наименования должностей в конкретном государственной органе и отнесение их к какой-либо группе должностей.

Одна из задач реформирования государственной службы - повышение гарантий прав государственных служащих. Однако контрактная система государственно-служебных отношений в том виде, как она закрепляется в Законе № 79-ФЗ, отнюдь не гарантирует гражданскому служащему стабильности при реализации его прав. Закон (п. 5 ст. 24) рассматривает права и обязанности государственного гражданского служащего как существенные условия служебного контракта. В то же время ст. 29 Закона устанавливает, что в случае изменения существенных условий профессиональной деятельности по инициативе представителя нанимателя допускается изменение определенных сторонами существенных условий контракта. Представляется, что применение этой нормы сводит на нет назначение служебного контракта. Достаточно сложно смоделировать ситуацию, когда существенно изменяются условия профессиональной служебной деятельности, но не меняются должностные обязанности.

Существенным дополнением является введение понятия должностного регламента гражданского служащего (как составной части административного регламента государственного органа) в качестве документа, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Не менее важное значение имеет и регулирование отношений, связанных с проведением аттестации (один раз в три года) и квалификационного экзамена (для отдельных категорий гражданских служащих) - по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Положение о проведении аттестации гражданских служащих и Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена гражданским служащим и оценке его знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждены Указами Президента РФ, а так же Приказом ФНС.

В Законе № 79-ФЗ прослеживается явная забота о повышении профессиональной роли и квалификации гражданских служащих. Закон регламентирует принципы отбора кандидатов на гражданскую службу, вопросы найма и продвижения по службе, стимулирования и удержания на службе квалифицированных гражданских служащих.

К числу таких гарантий следует отнести совокупность строгих процедур конкурса при отборе кандидатов, заключения служебного контракта при назначении на должность, аттестации в процессе прохождения службы и т.д.

Четкое определение в Законе функций гражданской службы является важным аспектом разграничения политической и государственно-служебной деятельности в государстве. Политика и администрирование - разные виды деятельности и имеют различные источники законности. То, что для политика законно, для гражданского служащего может оказаться преступлением.

Закон обеспечивает права и льготы, которые являются специфическими для гражданских служащих в связи с их особой ролью и предназначением в государстве. Эти положения Закона имеют материальную оценку, притом вполне посильную для государства, и обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В Законе определена система окладов в виде установления их основных компонентов и стандартных соотношений между ними.

Каждый государственный орган, каждая организация заинтересованы в устойчивости правоотношений, связанных с трудом, в закреплении своих кадров. Поэтому нормами трудового законодательства установлено правило, согласно которому как трудовой договор, так и служебный контракт могут быть прекращены лишь по основаниям и в порядке, установленном законом.

Прекращение трудового договора или служебного контракта означает одновременно увольнение (кроме случаев смерти работника или гражданского служащего). Прекращение и увольнение имеют единый порядок и основания. Юридические последствия их также одинаковы.

Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы предусмотрены в ст. 33 Закона о государственной гражданской службе.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Служебный контракт может быть в любое время расторгнут по соглашению сторон с единовременным освобождением гражданского служащего от занимаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы.

Надо отметить, что при расторжении служебного контракта по соглашению сторон не имеет значения вид служебного контракта (срочный или заключенный на неопределенный срок).

Данное основание является весьма удобным средством "цивилизованного расставания" сторон служебного контракта. В случае возникновения споров при прекращении служебного контракта по данному основанию следует иметь в виду, что если такой договор возникает по соглашению сторон, следовательно, по их договоренности он может быть прекращен в любое время.

Аннулирование такой договоренности относительно срока и основания увольнения возможно лишь при взаимном согласии гражданского служащего и представителя нанимателя.

Применяя данное основание прекращения служебного контракта такое соглашение целесообразно составлять в письменной форме, чтобы в случае необходимости можно было выяснить наличие четко выраженной воли (желания) сторон прекратить служебные (трудовые) отношения по взаимному согласию.

 Одним из оснований прекращения служебного контракта является истечение его срока. Срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней со дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено данным Федеральным законом.

Срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с законом сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу. Гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от занимаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность категории "руководители" или "помощники (советники)", гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

Глава 2. Основные понятия и проблемы соблюдения требований к служебному поведению гражданского служащего

**2.1 Принципы служебного поведения государственных служащих, проблемы соблюдения**

Устанавливаемые ч. 1 ст. 18 статьи Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (Далее – Закон) требования к служебному поведению гражданских служащих в основном повторяют положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих", принятого в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе. Всем лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности, было предписано придерживаться принципов, утвержденных данным Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Общие принципы представляют собой основы поведения гражданских служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей. Под требованиями же к служебному поведению гражданского служащего, содержащимися в комментируемой статье, и имеется в виду система принципов и норм (правил) служебного поведения и деятельности. В основе таких требований лежит представление о честности и неподкупности гражданских служащих, их верности государству и закону. Требования к служебному поведению призваны обеспечивать добросовестное исполнение должностных обязанностей и соблюдение установленных запретов и ограничений на основе соответствия служебного поведения правовым предписаниям и общепринятым этическим нормам.

Требования к служебному поведению гражданского служащего можно классифицировать по трем видам содержащихся в данной статье норм:

1) предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего);

2) запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);

3) рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время).

К первой группе можно отнести следующие требования:

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

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа;

4) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций; проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

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

6) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Ко второй группе относятся требования:

1) не оказывать предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

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

3) соблюдать ограничения, установленные настоящим Законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

4) не совершать поступков, порочащих его честь и достоинство;

5) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа.

К третьей группе требований относятся:

1) проявлять корректность в обращении с гражданами;

2) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Необходимость разработки и закрепления в законе требований к служебному поведению гражданских служащих связана с рядом причин:

1) в статье 18 Закона в сжатом виде и в прикладной форме отражены сущность и специфика деятельности гражданских служащих как социальной профессиональной группы;

2) нравственная направленность кадровой политики нашла отражение в законе, руководствуясь которым, можно судить об основных моральных принципах и нормах этой политики;

3) закон является инструментом самой кадровой политики в органах государственной власти, на его основе происходит формирование кадрового состава гражданских служащих и регулируется их деятельность.

Отношение к включению в нормативные правовые акты требований к служебному поведению гражданских служащих неоднозначно. Существует мнение, что закрепление законом моральных норм и требований - это формальное, искусственное действие.

Другая точка зрения заключается в том, что систематизация нравственных, моральных требований к гражданским служащим помогает им ориентироваться в поведенческих действиях и выступает в качестве критериев оценки сложных нравственных проблем поведения служащих.

Требования к служебному поведению должны определять систему нравственных стандартов, конкретных норм поведения гражданских служащих при реализации полномочий государственных органов. Требования определяют в том числе и этические нормы служебного поведения. Мораль гражданского служащего на может основываться только на собственном представлении о нравственности, она определяется и общественными потребностями. Законодатель при закреплении требований к служебному поведению опирался на реальные нравы и традиции, сообразовывал требования с системой ценностей, существующих в обществе, исторически сложившимися представлениями о морали.

Большинство требований к служебному поведению гражданского служащего связано с обязанностями гражданского служащего (ст. 15), правами (ст. 14), ограничениями (ст. 16), запретами (ст. 17).

Необходимо отметить, что сложности при практической реализации положений Закона о служебном поведении связаны с:

1) субъективностью и поливариантностью оценки моральных, этических, нравственных категорий;

2) отсутствием интеграции современного российского общества посредством единой морали, отрицанием сложившихся ранее нравственных норм и ценностей;

3) невозможностью учесть весть спектр поведенческих стратегий и сложностью определения адекватных санкций за нарушение требований к служебному поведению.

Требования к служебному поведению должны соответствовать утвердившейся политической и правовой системе, то есть не должны в первую очередь противоречить нормам права, представленным в Конституции РФ, концепции прав человека. Нравственная составляющая поведения гражданского служащего не может складываться по формуле "все, что не запрещено законом, разрешено"; формальная процедура и нормативные положения не отменяют моральных оценок и суждений, основанных на общечеловеческих нормах нравственности.

В Законе нельзя предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности гражданского служащего. Статьи Закона не заменяют и личного морального выбора, позиции и убеждений человека, его совести.

 Зарубежная практика организации государственной службы свидетельствует о позитивных результатах внедрения требований к служебному поведению служащих. Одним из наиболее известных является Моральный кодекс американского общества государственного управления, в котором содержатся принципы поведения служащих.

Следует подчеркнуть, что для оценки этического поведения государственного служащего требуется более высокий стандарт, чем тот, который применяется для оценки нравственности других граждан. Требования к поведению гражданского служащего должны быть более строгими, чем обычные моральные нормы. К недостаткам ст. 18 Закона можно отнести то, что, по сути, не определены процедуры принятия нормативных актов государственных органов о служебном поведении, конкретизирующих деятельность служащих применительно к отдельным сферам и специфике целей и функций органов власти; не определены способы контроля и санкции за нарушения.

Указом Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" рекомендовано не только государственным служащим, но и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Указ принят в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе. Действует Указ с момента подписания и до принятия федеральных законов о видах государственной службы, одним из видовых законов является комментируемый Закон.

Впервые в Указе Президента РФ "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" дано определение понятию "конфликт интересов" - это ситуация, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей.

Определен и порядок действий служащего при угрозе возникновения конфликта интересов, а именно: служащий обязан сообщить об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

После широкого обсуждения проекта Закона "Кодекс служебного поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления" (в более ранней редакции - проект Закона "Кодекс служебного поведения государственных служащих"), опубликования Указа Президента РФ "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" некоторые субъекты РФ начали подготовку региональных нормативных правовых актов о служебном поведении гражданских служащих. Так, Законодательным собранием Санкт-Петербурга подготовлен проект Закона "Об общих принципах служебного поведения государственных служащих Санкт-Петербурга".

Повышенные требования вполне обоснованно предъявляются руководителям. Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители", обязан не допускать случаев принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

Так как гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители", наделен значительными организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, то он призван принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; не допускать принуждения гражданских служащих к участию в деятельности организаций, если такое действие ставит под сомнение политическую нейтральность, не исключает возможности какого-либо влияния на служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений.

Некоторые авторы считают, что нецелесообразно устанавливать единые правила служебного поведения для всех категорий должностных лиц. Так, например, в зарубежных странах имеются различные варианты регулирования конфликта интересов у парламентариев: в Швеции конфликт интересов у парламентариев запрещен, а в Англии он допускается, если депутат публично заявляет о нем, но пытается доказать, что этот интерес не противоречит более широким интересам. Во Франции, к примеру, существует отдельный кодекс этики для полиции.

Необходимо учесть, что, хотя перечень требований к служебному поведения гражданского служащего и не является исчерпывающим, смысл требований определяет главное - закон позволяет не дожидаться последствий злоупотреблений гражданских служащих (например, возникновения ненадлежащей выгоды и оснований для привлечения лица к административной или уголовной ответственности), а устранять причины, предпосылки коррупции и иных злоупотреблений на ранних стадиях на уровне дисциплинарной ответственности.

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

Формирование эффективных управленческих команд в сфере государственного управления – важнейшая и крайне актуальная задача. Изучая кадровые проблемы, многие ученые, аналитики и политики обращают внимание на отсутствие механизмов, позволяющих на практике осуществлять качественный подбор и рациональную расстановку кадров, в том числе и с учетом их социальной сущности, нравственных ориентиров, моральности сознания, этики.

Анализ современных проблем этики государственных служащих является одним из важных элементов процесса управления в государственных службах.

Термин «этика» - древнегреческого происхождения, берущий свое начало от слова «этос» - жилище, логово, гнездо. Позднее это понятие приобретает другой смысл – устойчивая природа какого-либо явления, в том числе характер, внутренний нрав человека. Термины «этика», «мораль», «нравственность» по своему этимологическому содержанию и истории возникновения однотипны, содержательно перекрещиваются и в принципе являются взаимозаменяемыми: мы говорим - «этические правила», «моральные принципы», «нравственные нормы», придавая различные смысловые оттенки общему понятию.

Рассматривая вопрос о признаках правовой этики государственных служащих и других должностных лиц сходимся во мнении, что она должна характеризоваться рядом необходимых параметров, определяющих взгляды, особенности человеческой личности, которые формируют его отношение к смыслу и ценностям права, что, в свою очередь, отражает уровень цивилизованности общества, содержание социального сознания, степень развития духовности и строгость нравственных устоев, бытующих в обществе. Приведем некоторые из них: порядочность, независимость от финансового интереса, объективность, ответственность, открытость, самоотверженность, здравый смысл, беспристрастность, чувство долга, справедливость, совесть и так далее.

В некоторых странах существуют и применяются на практике кодексы поведения государственных служащих и других должностных лиц.

Персональная ответственность каждого должностного лица и государственного служащего требует соблюдения таких стандартов этического поведения, которые от них ожидают граждане России. Этика поведения государственного служащего или иного должностного лица должна строиться на основе осознания, что государственная должность является выражением общественного доверия и по результатам его работы формируется отношение граждан к государству в целом.

В целях поддержания и защиты авторитета государства и уважения к его служащим со стороны общества, каждый государственный служащий или иное должностное лицо, в рамках персональной ответственности, обязан соблюдать требования таких стандартов поведения, которые соответствуют его статусу.

Государственные служащие и другие должностные лица должны соблюдать общие принципы поведения, которые применимы ко всем членам общества. Они должны исполнять свои обязанности, соблюдая закон, инструкции и связанные с их служебным положением этические нормы.

Одна из основных обязанностей государственного служащего и иного должностного лица - это обязанность следовать высшим моральным принципам, быть преданным государству и ставить интересы государства выше личных интересов, интересов отдельных лиц, партий, организаций, нести ответственность за добросовестное и профессиональное исполнение возложенных на него обязанностей перед своей страной и ее гражданами. Государственные служащие и другие должностные лица не должны совершать действия, которые противоречили бы этой обязанности.

При исполнении своих обязанностей государственный служащий и иное должностное лицо не должны осуществлять произвол в отношении каких бы то ни было лиц, группы лиц или организаций и обязаны учитывать права, обязанности и законные интересы других.

Осуществляя свою деятельность, государственный служащий и иное должностное лицо должны применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач, руководить с пользой, эффективно и экономно персоналом и вверенным ему имуществом, установками, службами и финансовыми средствами. Они не должны использоваться для частных целей, за исключением случаев, разрешенных законом.

Государственный служащий и иное должностное лицо обязаны не допускать коррупционных отношений при исполнении своих должностных обязанностей, вскрывать случаи коррупции при их обнаружении.

Если государственному служащему и иному должностному лицу предлагается не должная выгода, то с целью обеспечения своей безопасности они обязаны принять следующие меры:

- отказаться от не должной выгоды;

- попытаться установить личность сделавшего такое предложение;

- избегать длительных контактов с предполагаемым взяткодателем;

- в случае если подарок нельзя ни отклонить, ни возвратить отправителю, он должен храниться по возможности с минимальны использованием;

- постараться иметь свидетелей, например, в лице рядом работающих коллег;

- в кратчайший срок написать докладную о коррупционной попытке, предпочтительно занеся ее в официальный регистрационный журнал;

- довести как можно скорее этот факт до сведения вышестоящего руководства или прямо до компетентного правоохранительного органа;

- продолжать работу в обычном порядке, в особенности с делом, в связи с которым была предложена не должная выгода.

Государственный служащий и иное должностное лицо не должны допускать, чтобы их частные интересы сталкивались с их публичными должностными обязанностями. На них лежит ответственность за то, чтобы не допускать таких конфликтов, какими бы они ни были – реальными или потенциальными. Во всех случаях из своего официального положения государственный служащий и иное должностное лицо не должны извлекать не причитающуюся им личную выгоду.

 Когда личные интересы государственного служащего и иного должностного лица, депутата (члена) парламента вступают в противоречие с общественными интересами, каждый несет личную ответственность за разрешение возможного конфликта.

Существенное требование п. 8 ч. 1 статьи Федерального закона «О государственной гражданской службе» к служебному поведению гражданского служащего состоит в том, что он не должен совершать поступки, порочащие его честь и достоинство. Для этого он должен соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения, всегда вести себя так, чтобы содействовать созданию хорошей репутации соответствующего государственного органа и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность гражданского служащего и эффективность работы представляемого им органа.

С другой стороны, для того чтобы правильно ориентироваться при выборе того или иного поведенческого действия, гражданский служащий должен быть способен придерживаться общепринятых критериев объективной оценки возникающих различных жизненных ситуаций, руководствоваться при этом устоявшимися нравственными стандартами.

Следует иметь в виду, что нормы морали, которыми руководствуются гражданские служащие, не могут основываться только на собственном представлении о нравственности, ибо определяются они и общественными представлениями о поведении государственных служащих. Очевидно, что для оценки этического поведения государственного служащего должен применяться более высокий стандарт, чем для оценки поступков других граждан. Критерии оценки поведения гражданских служащих должны быть более взыскательными, чем обычные устоявшиеся представления о нравственности.

Кроме того, нельзя не принимать во внимание, что оценки нравственных и этических норм и ценностей в современном российском социуме существенно разнятся, отличаются разновариантностью и субъективностью - особенно в условиях пересмотра, а то и отрицания сложившихся ранее норм и ценностей.

Следовательно, является порой затруднительным учесть значительное разнообразие возникающих поведенческих ситуаций, констатировать, что в действительности имел место поступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего, и тем более определить приемлемые меры воздействия, прежде всего дисциплинарного, за нарушение данного требования к служебному поведению. Предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности гражданского служащего, разумеется, невозможно. И тем более отразить их нормативно.

Поэтому представляется, что только от личной моральной позиции и ценностных ориентации гражданского служащего зависит в решающей мере, считает ли он допустимым совершать поступки, которые могут быть истолкованы как порочащие его честь и достоинство.

 Гражданский служащий обязан проявлять корректность в обращении с гражданами. Соблюдение п. 9 ч. 1 статьи Закона представляется весьма важным для гражданского служащего. Однако критериев корректности законодатель не устанавливает. Вместе с тем в аналогичных зарубежных правовых актах имеются подобные нормы, понимание которых не представляет сложности. Так, в Кодексе государственной службы Великобритании установлено, что государственные служащие должны стремиться решать стоящие перед ними вопросы благожелательно, эффективно, своевременно, непредвзято и квалифицированно, а в Законе о федеральных чиновниках ФРГ установлено, что чиновник, в частности, должен иметь необходимые для административного работника черты характера. Таким образом, вполне можно считать, что корректность предполагает вежливое (соблюдение правил приличия), тактичное и толерантное (поведение с чувством меры, с соблюдением такта и выдержки), доброжелательное отношение гражданского служащего не только к гражданам, но и к руководителям, коллегам и подчиненным.

Автором была поставлена цель в выявлении критических моментов в деятельности государственных служащих с использованием материалов социологических исследований.

Этика представляет собой кодекс поведения, предписывающий определенный тип человеческих взаимоотношений, который представляется оптимальным с точки зрения исполнения государственными служащими их профессиональной деятельности, а также социально-философское истолкование культурно-гуманистического назначения этой профессии.

Рост социальной значимости этического момента в деятельности государственных служащих современной России обусловлен многими причинами политического, экономического и социального характера.

Трансформация социально-политической системы, экономических отношений, переоценка ценностей создают множество нестандартных ситуаций, которые не регулируются правовыми нормами ввиду их отсутствия или устаревания. От профессионализма и уровня нравственности государственных служащих как проводников политики государства во многом зависит не только авторитет власти, эффективность реализации стратегических целей и конкретных решений на всех уровнях управления, но и социальное самочувствие общества.

Этические принципы и нормы в наиболее общей форме выражают требования к нравственной сущности государственного служащего, назначению его деятельности, к характеру его взаимоотношений с государством, доверенным лицом которого он выступает, и с обществом, обеспечивая взаимодействие между государством и его гражданами.

Опрос, проведенный среди государственных служащих Министерства труда и социальной защиты, а также Министерства финансов Правительства Ставропольского края, показал, что процесс трансформации экономической системы и реформирования государственного правления оказывает глубокое воздействие на характер деятельности государственной службы в целом. В качестве компонентов нравственной оценки деятельности государственных служащих были выбраны фундаментальные принципы административной этики: законность, справедливость, гуманизм, неподкупность и ответственность.

Респондентам предлагалось проранжировать основные принципы деятельности госслужащих по степени значимости (1 ранг – наиболее важный принцип, 5 ранг – наименее важный принцип).

По результатам исследования наиболее важным принципом государственные служащие считают соблюдение законности, это отметили 80 % респондентов, при этом две трети респондентов – работников социальной защиты – считают, что важнее соблюдать нормативные акты и должностные инструкции, а не законы.

Наряду с законностью одним из важных принципов является принцип справедливости, проявляющейся в законном использовании властных полномочий, защите (а не имитации ее) прав и законных интересов граждан, удовлетворении их социальных ожиданий. Этический принцип справедливости конкретизируется также в нормах, требующих, в частности, никогда не дискриминировать одних путем предоставления льгот или привилегий других, не допускать субъективности в оценке личностно-деловых качеств людей и так далее. По данным нашего опроса, 40 % служащих определяют этот принцип как наиболее важный.

Из положений Федерального закона «О государственной гражданской службе», предусматривающих обязанность должностного лица признавать, соблюдать и защищать права и свободы граждан, вытекает этический принцип гуманизма, конкретизированный в требованиях уважения к каждому человеку, внимания к его проблемам, признания суверенитета личности и ее достоинства, вежливости, тактичности, толерантности.

Именно поэтому вызывает тревогу тот факт, что больше половины опрашиваемых считают, что принцип уважения человека и признания его суверенитета по степени важности стоит на 4 и 5 местах. Осуществляя служебные функции, государственный служащий обязан руководствоваться моральным принципом бескорыстности, независимости и неподкупности, согласовывая свои личные интересы с общественными. Это является непременным условием его служебной деятельности. Однако, по данным нашего исследования, 50 % респондентов считают наименее важным соблюдение принципа недопущения коррупции и использования служебного положения.

Именно поэтому этическое требование, запрещающее должностным лицам принимать подарки и различного рода вознаграждения за действия, связанные с исполнением ими служебных обязанностей, нашло свое отражение в ряде установленных законом ограничений, связанных с государственной службой.

Административная власть неразрывно связана с механизмами ответственности за принимаемые решения и их последствия, за неисполнение и ненадлежащие исполнение должностными лицами своих обязанностей. Нравственная ответственность государственных служащих за каждое подготавливаемое и реализуемое решение и его социальные последствия особенно велика сегодня в условиях кризиса социальных структур, существенных деформаций сознания значительной части общества.

С принципом моральной ответственности связаны такие понятия, как гражданская совесть, честь, проявляющие в единстве слова и дела. Данные нашего опроса показывают, что лишь 30 % государственных служащих определяют этот принцип как наиболее важный.

Следует отметить, что оцениваемые принципы составляют основу нравственной оценки деятельности государственных служащих. Они включены в этические кодексы государственных служащих многих стран.

Нарушение принципов влечет за собой проявления бюрократизма, произвола, несправедливости и безнравственности. Они обнаруживаются в деятельности неформальных групп в структуре государственного аппарата, замыкающихся на свои, узко корпоративные цели и интересы, основывающих взаимоотношения своих членов и их поведение на этических принципах, вступающих в противоречие с моралью общества, организации, а следовательно, и формирование «корпоративной этики».

Таким образом, необходимость повышения этического уровня государственных служащих связана прежде всего с ростом доверия к государству и его органам со стороны общества, а также с устранением организационных патологий в деятельности государственной службы.

**2.3 Проблемы компетенции государственного гражданского служащего**

Гражданский служащий обязан осуществлять свою служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа.

Понятие "компетенция" означает совокупность полномочий, которыми наделен государственный орган или должностное лицо Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами. Гражданский служащий должен соответствовать своему назначению - обеспечивать реализацию компетенции государственного органа и при этом обязан знать функции государственного органа и свои должностные функции, которые регламентированы в соответствующих нормативных правовых актах и в должностном регламенте, правильно понимать возложенные на государственный орган задачи и его предметы ведения, неукоснительно соблюдать процедуры реализации компетенции (правила, инструкции, порядки, регламенты), всегда действовать в интересах государства и общества.

Принцип профессионализма и компетентности обязывает государственных гражданских служащих:

- быть постоянно готовыми к осуществлению должностных правомочий;

- хорошо знать предмет собственной государственно-служебной деятельности;

- знать свои права и обязанности, активно, в полной мере и качественно осуществлять функции и полномочия, предусмотренные законодательством должностными положениями и инструкциями;

- владеть правилами и процедурами деятельности в органах государственной власти;

- иметь общую и профессиональную подготовку;

- знать юридические и нравственно-этические нормы в сфере служебной деятельности.

Осуществление этого принципа обеспечивается множеством законодательных и иных нормативных правовых актов. Положение государственных гражданских служащих в значительной степени зависит от них самих, поэтому они должны стремиться к достижению максимально высокого уровня своей профессиональной деятельности.

Уровень профессиональной компетентности гражданского служащего определяется в процессе испытания при приеме на гражданскую службу, оценки профессионализма и компетенции, в ходе аттестации либо квалификационного экзамена.

Оценка является неотъемлемым и важнейшим элементом в структуре управления трудом управленческого персонала. Она представляет собой определенную систему, имеющую достаточно сложную структуру, позволяющую выполнять регулятивную функцию в отношении деятельности оцениваемых управленческих сотрудников и руководителей. Существует большое количество "за" и "против" официальной оценки управленческих кадров.

Оценка накануне аттестации, в процессе выбора руководителя, при формировании резерва кадров на выдвижение, а также в текущих перестановках в кадровом составе - таковы основные практические направления оценочной деятельности, когда они особенно необходимы.

Аргументом в ее пользу является то, что она способствует решению ряда управленческих задач. Например, помогает руководству определить, кому следует повысить зарплату, кого повысить в должности, а кого уволить. Оценка, особенно объективная, побуждает сотрудников работать более результативно. Наличие соответствующей программы и гласность результатов ее выполнения развивают инициативу и вызывают чувство ответственности, стимулируют стремление работать лучше. Такая оценка служит юридической основой для переводов, продвижений по службе, награждений и увольнений, дает материал для разработки вопросов по найму, позволяет получить необходимую информацию для определения размеров зарплаты и вознаграждения сотрудникам. Сегодня в некоторых организациях одним из важнейших принципов работы с кадрами является требование объективно оценивать управленческое звено по деловым и личностным качествам. По общему признанию специалистов в области управления любой управленец должен обладать рядом обязательных деловых качеств.

Различие методик связано с используемыми способами измерения личностных свойств и предлагаемыми перечнями черт. Однако, несмотря на многообразие модификаций таких методик, предмет оценки везде одинаков: профессионализм, компетентность личности. В результате всегда получается социально-психологическая характеристика оцениваемого и констатируется обладание им определенными свойствами.

Определение психологических свойств на основе анализа труда персонала происходит в рамках ситуационной оценки, которая, однако, похожа на оценку черт. Только в этом случае в качестве устойчивых психологических характеристик выступают относительно инвариантные особенности поведения, проявляющиеся в процессе решения им конкретных управленческих задач.

В методике ситуационной оценки предусмотрена процедура отбора типичных ситуаций в конкретном коллективе, в структуре которых описывается работа, а затем оценивается его поведение. Рациональным основанием такой оценки является то, что разнородность элементов трудовой ситуации в каждом случае складывается в определенный комплекс условий и задач деятельности. Решение этих задач является чрезвычайно сложным, и эффективность действий, безусловно, определяется его личностными особенностями. Основу методики составляет представление об ситуациях как единицах анализа труда работника, однако именно их структура остается пока еще недостаточно разработанной. Используемые в ходе оценки ситуации (отсутствие согласованности в планах работ со смежными подразделениями, конфликты, вызванные нечетким разграничением функций, необеспеченность финансовыми ресурсами, неукомплектованность подразделения персоналом) являются, по существу, лишь описанием отдельных проблем управления.

Результатом оценки поведения работников, как и в случае оценки качеств, является социально-психологическая характеристика, только более профессионально ориентированная. Она содержит информацию о том, каким образом (эффективно или нет) действовал сотрудник, в каких ситуациях более, в каких - менее эффективно. Однако данный способ не помогает выяснить причину такого поведения и его последствия.

Функциональная оценка работника основывается на анализе процесса труда, выяснении, насколько он хорошо справляется со своими должностными обязанностями, компетентен ли он в решении вопросов. Работа руководителя в этом случае описывается в структуре выполняемых им специфических функций по регулированию совместной деятельности.

Рассмотрим понятия профессионализма и компетентности.

Профессионализм - степень развития профессиональных качеств личности в рамках определенной специальности. В становлении профессионализма большую роль играет активная профессиональная ориентация, в процессе которой формируется профессиональное самоопределение личности, которое определяется степенью самооценки себя как специалиста определенной профессии.

Компетентность - совокупность личностных качеств руководителя, общественного деятеля, органа власти, включающая высокий профессионализм, знание интересов и потребностей людей, ситуации, в которой он действует, умение анализировать систему социальных отношений, взаимодействие социальных институтов, предвидеть последствия тех или иных действий.

Рассматривая данное понятие, мы видим сходные черты личности в обоих определениях, отсюда можно сделать вывод, что профессионализм и компетентность - это тождественные определения качеств личности.

Обеспечение пенитенциарных учреждений квалифицированными руководящими кадрами на современном этапе продолжающегося реформирования УИС приобрело значение ключевой, определяющей задачи повышения эффективности уголовных наказаний в условиях построения правового государства. Поэтому направление работы с кадрами выделено в качестве одной из приоритетных задач в деятельности всех подразделений Федеральной службы исполнения наказаний.

Большое внимание в данной деятельности отводится работе руководителей органов и учреждений и кадровых аппаратов в вопросе отбора, обучения и подготовки специалистов различного уровня, то есть о порядке формирования резерва на выдвижение.

Глава 3. Проблемы ответственности должностных лиц

**3.1 Виды ответственности, применяемые к должностным лицам. Проблемы ответственности**

Проведение в России административной реформы и сопутствующей ей реформы государственной службы остро ставит проблемы юридической ответственности лиц, обеспечивающих реализацию государственно-властных функций в системе государственного управления. И на эту тему не раз говорилось в выступлениях Президента. Подтверждает актуальность проблем и практическая деятельность чиновников. Юристам-правоведам нередко приходится разбираться в весьма сложных конкретных ситуациях.

Для государственных служащих предусмотрены все виды юридической ответственности: уголовная, административная, материальная, дисциплинарная, за исключением гражданско-правовой (имущественной) ответственности, что отражает комплексное правовое регулирование всего института государственной службы. Так, **уголовная ответственность** государственных служащих урегулирована нормами главы 30 УК РФ, которые распространяются на всех без исключения государственных служащих, нормами главы 31 УК РФ, которые предусматривают ответственность субъектов дознания, предварительного следствия, то есть служащих правоохранительной государственной службы, и нормами главы 33 УК РФ, предусматривающей ответственность военнослужащих.

Особенности применения **административной ответственности** в отношении государственных служащих закреплены ст. 2.4 и 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

**Материальная ответственность** государственных служащих применяется на основе норм трудового законодательства, так как не урегулирована специальными нормами о государственной службе, за исключением военнослужащих, на которых распространяется Федеральный закон от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ "О материальной ответственности военнослужащих". При этом важно учитывать, что в порядке данного Федерального закона материальная ответственность применяется не просто к государственным служащим войск, воинских формирований, органов и подразделений, перечисленных в ст. 2 ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", а исключительно к тем, кому присвоены воинские звания.

Дисциплинарная же ответственность государственных служащих урегулирована нормами различного уровня правовых актов как по юридической силе, так и по значению. В отношении гражданских государственных служащих как самой Российской Федерации, так и ее субъектов дисциплинарная ответственность применяется на основе норм главы 12 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79 "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

На военнослужащих распространяются нормы Дисциплинарного устава Вооруженных Сил, утвержденного Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 года № 2140.

**Дисциплинарная** ответственность служащих правоохранительной государственной службы регулируется различными Положениями, либо внутренними, так сказать "своими" Уставами.

В теории права общие основы дисциплинарной ответственности государственных служащих, в том числе "милитаризованных", достаточно полно и широко исследованы различными авторами. Это позволяет выделить основные ее признаки:

- дисциплинарная ответственность;

- особый вид юридической ответственности;

- для ее реального применения характерно наличие трех оснований: нормативного, фактического и процессуального, связанного с изданием правового акта управления по применению конкретных мер воздействия на конкретного правонарушителя;

- дисциплинарная ответственность наступает, как правило, за дисциплинарный проступок, но может наступить и за совершение иных правонарушений и даже порочащих действий;

- состоит в применении карательных санкций;

- дисциплинарных взысканий;

- дисциплинарную ответственность осуществляют субъекты линейной власти в рамках служебного подчинения;

- урегулирована нормами административно-служебного права.

Средством привлечения к дисциплинарной ответственности является **дисциплинарное взыскание**. Дисциплинарные взыскания - это меры воздействия, закрепленные в нормативно-правовых актах и налагаемые компетентными, специально уполномоченными субъектами линейной власти на служащих, совершивших проступок в связи с исполнением служебных обязанностей или совершивших иные деяния, влияющие на их особый правовой статус. Цель их применения двоякая: с одной стороны - наказать виновного, с другой - общая и частная превенция правонарушений, - достигается как содержанием, так и процедурой их назначения. Применение взысканий к виновным лицам не только принуждает нарушителя к соблюдению норм служебной дисциплины, но и побуждает их к сознательному исполнению служебного долга, оказывая при этом общепредупредительное воздействие не только на самого нарушителя, но и на других служащих. Поскольку дисциплинарные взыскания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольнение).

Федеральным законом «О государственной гражданской службе» предусмотрены обязанности государственного служащего в связи с выполнением им деятельности, неразрывно с обязанностями связана и ответственность.

Законом перечислены общие для всех гражданских государственных служащих обязанности, возведенные в разряд законодательных предписаний.

Конкретизация обязанностей по должностям гражданской службы производится в административных регламентах государственных органов и в должностных регламентах.

Должностные обязанности возлагаются на гражданских служащих для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Поэтому недобросовестное исполнение обязанностей или превышение предоставленных прав в зависимости от тяжести правонарушения могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление.

Невыполнение должностных обязанностей либо ненадлежащее их исполнение следует квалифицировать как дисциплинарный проступок. В соответствии со ст. 57 Закона представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии;

4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подпунктами "а"-"г" п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 настоящего Закона.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, образует состав преступления (ст. 285 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ.

Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, квалифицируется в соответствии со ст. 286 УК РФ преступление.

Исполнение должностных обязанностей связано с другой обязанностью - соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Гражданский служащий обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ, так как государственная служба основана на принципе законности (п. 1 ст. 3 Федерального закона "О системе государственной службы РФ"). Гражданский служащий обязан выполнять общие инструкции, указания, приказы и распоряжения вышестоящих руководителей. В том случае, когда служащий получает неправомерное поручение, он не вправе исполнять такое.

В соответствии с подпунктом 4 п. 1 настоящей статьи гражданский служащий обязан соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций. В Конституции РФ права и свободы человека и гражданина устанавливаются не только в качестве основы конституционного строя, но и как непосредственно действующие права.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Механизмом реализации этих задач выступают государственная служба и конкретный государственный служащий. В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина (ст. 17). Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В соответствии с Законом РФ "О государственной тайне" государственная тайна - это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Должностные лица и граждане, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной тайне, несут уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Законом "О государственной тайне" (ст. 5) перечислены сведения, которые могут быть отнесены к государственной тайне, действует Указ Президента РФ от 24 января 1998 года № 61 "О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне". Отнесение сведений к государственной тайне осуществляется руководителями органов государственной власти в соответствии с утверждаемым Президентом РФ Перечнем лиц, наделенных полномочиями относить сведения к государственной тайне.

Под иной охраняемой законом тайной понимается служебная, профессиональная тайна, к которой относится несекретная информация о деятельности государственных органов, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Руководитель государственного органа несет ответственность за охрану служебной тайны и устанавливает состав информации, доступ к которой ограничивается в интересах обеспечения реализации функций государственного органа.

Служебная тайна должна обладать тремя признаками: соответствующая информация неизвестна третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, обладатель информации принимал меры для конфиденциальности (ст. 139 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первая, вторая и третья).

В комментируемой статье подчеркнута обязанность гражданских служащих не разглашать ставшие известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, касающиеся чести, достоинства, а также частной жизни, здоровья граждан. Это требование связано с установленными Конституцией РФ правами и свободами человека и гражданина, в частности с правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23).

Конституцией РФ определено, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24).

Государственный служащий не имеет права использовать информацию, ставшую ему известной в связи с исполнением должностных обязанностей, в личных целях, а также с целью получения коммерческой выгоды предприятиями и гражданами. В законах о государственной службе в некоторых субъектах РФ установлена обязанность государственного служащего - при прекращении государственной службы возвратить все документы, содержащие служебную информацию (п. 3 ст. 14 Закона "О государственной службе Карачаево-Черкесской Республики" от 8 декабря 1996 года № 173-XXII; ст. 11.9 Закона о государственной службе Республики Адыгея от 2 октября 1997 года).

Гражданский служащий обязан беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей. Следовательно, служащий не имеет права использовать не по назначению, вне служебной необходимости, без соблюдения правил безопасности и так далее средства коммуникации, оргтехнику и иное имущество государственного органа. Служащий также не может использовать средства, выделенные на официальные расходы, для покрытия личных трат. При совершении такого рода действий государственный служащий может привлекаться к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности.

Гражданский служащий обязан соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запретов, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Необходимость соблюдения ограничений, выполнения обязательство и наличие запретов связаны со спецификой труда гражданских служащих - предоставлением государственных услуг и наличием властных полномочий. Требования к служебному поведению гражданских служащих появились сравнительно недавно и обусловлены снижением доверия населения к органам власти, ростом коррупции, снижением эффективности деятельности служащих.

Указом Президента от 12 августа 2002 года № 885 утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих, причем руководствоваться этими принципами рекомендовано и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности.

Комментируемым Законом установлены требования к служебному поведению гражданского служащего.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Повышение внимания к культурным, репутационным и морально-этическим аспектам гражданской службы характерно не только для нашей страны, но и для многих зарубежных стран, особенно США, Великобритании, Франции. В качестве примера можно привести принятие Морального кодекса членов американского общества государственного управления, в котором установлены базовые принципы служебного поведения.

Обязанность гражданского служащего, закрепленная подпункт 12 п. 1 комментируемой статьи, также направлена на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных (служебных) обязанностей, исключение злоупотреблений на государственной службе. Гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта. Понятие "конфликт интересов" рассматривается в п. 1 ст. 19 комментируемого Закона.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение, а в случае получения от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

Таким образом, определен порядок действий служащего в случае получения неправомерного поручения, а также подчеркнуто значение ответственности и профессиональных знаний служащего при решении им вопроса о правомерности решений руководителей.

В подпункте 3 п. 1 Закона закреплена обязанность служащего исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ. В комментируемой статье четко определено, что служащий обязан не исполнять незаконный приказ руководителя и, следовательно, его исполнение может рассматриваться как правонарушение.

В том случае, когда гражданским служащим исполнено неправомерное поручение, гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами. Ранее, в Федеральном законе "Об основах государственной службы РФ" закреплялось, что ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель (п. 4 ст. 14). В соответствии с настоящим Законом гражданский служащий не освобождается от ответственности.

**3.2 Механизм привлечения к ответственности государственных служащих**

Характерным для всех видов государственной службы является наличие "общих" санкций, таких как: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Однако для отдельных видов службы установлены иные виды санкций. Так, например, для сотрудников ОВД предусмотрено "понижение в должности", а для военнослужащих предусмотрены "свои" специфические виды взысканий, таких как "лишение очередного увольнения из расположения воинской части", "назначение вне очереди в наряд на работу", "лишение нагрудного знака" и некоторые другие. Для тех и других существуют взыскания в виде "снижения в специальном звании на одну ступень", а для таможенной службы и службы в органах Госнаркоконтроля эти виды санкций вообще не предусмотрены.

Особенностью военной службы является и разграничение мер взыскания в зависимости: от условий прохождения службы (по контракту, по призыву); от принадлежности к определенному составу (солдаты, матросы, сержанты; прапорщики, мичманы; офицеры); от пола (на женщин некоторые виды взысканий не налагаются).

Очень важным является вопрос о механизме привлечения к дисциплинарной ответственности, порядке наложения и приведения в исполнение дисциплинарного взыскания для государственных служащих. Здесь имеется ряд особенностей. Во-первых, для гражданских государственных служащих, военнослужащих, а также для сотрудников ОВД, таможенных органов и органов Госнаркоконтроля этот механизм тщательно разработан, а для судебных приставов его практически нет. Вплоть до настоящего времени сотрудники Федеральной службы судебных приставов Минюста России привлекаются к дисциплинарной ответственности на основании и в порядке, предусмотренном нормами Трудового кодекса РФ.

Во-вторых, правом применения дисциплинарного взыскания на гражданской государственной службе обладает представитель нанимателя, которым, как правило, является руководитель государственного органа, а на правоохранительной государственной службе взыскание назначает прямой начальник. На военнослужащих же дисциплинарные взыскания могут налагаться не только вышестоящим по должности, но и по званию, в соответствии с дисциплинарной властью командира. В-третьих, решение о привлечении к ответственности должно быть реализовано на гражданской службе непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Аналогичный порядок предусмотрен и для сотрудников таможенных органов. А на военной службе, службе в органах внутренних дел и в службе Госнаркоконтроля - не позднее 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке.

В-четвертых, запрещается за один и тот же проступок налагать несколько дисциплинарных взысканий или соединять одно взыскание с другим. В-пятых, на военной службе запрещено налагать взыскание на весь личный состав подразделения. В-шестых, наложение дисциплинарного взыскания за проступки, совершенные военнослужащим во время несения службы в составе суточного наряда, производится после смены или замены другим военнослужащим.

В-седьмых, по отношению к лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, дисциплинарные взыскания могут применяться только после вытрезвления. В-восьмых, состояние наказанности для военнослужащих не прекращается автоматически, как для других государственных служащих по истечении определенного срока (как правило - один год со дня наложения взыскания), так как Дисциплинарным уставом ВС РФ установлено, что взыскание может быть снято приказом только в порядке поощрения. Для тех государственных служащих, на кого распространяется Положение о службе в ОВД РФ, и сотрудников органов Госнаркоконтроля установлены сроки для снятия взысканий в зависимости от того, каким порядком они были объявлены. Устные снимаются через месяц со дня наложения, а объявленные в приказе, через год.

Это лишь некоторые особенности применения дисциплинарных взысканий для отдельных видов государственной службы.

Последнее, на чем хотелось бы заострить внимание - это возможность применения мер дисциплинарной ответственности к военнослужащим, лицам, призванным на военные сборы, а также сотрудникам органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов Госнаркоконтроля и таможенных органов за совершение административных правонарушений. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ данные категории государственных служащих "несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами" и "нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах". Исключения составляют нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, правил дорожного движения и другие. В этих случаях административная ответственность наступает на общих основаниях.

Представляется, что закрепление данного правила в современных условиях развития законодательства о государственной службе не соответствует самому духу, смыслу ее существования по ряду причин. Во-первых, это нарушает принципы единства государственной службы и принципы законности при применении административной ответственности, в частности, закрепленный в ст. 1.4 КоАП РФ принцип равенства перед законом. Во-вторых, как правило, действие этой нормы означает либо необоснованное смягчение ответственности, либо наоборот - необоснованное ее усиление. В-третьих, если это дополнительная гарантия для государственных служащих со специфическими условиями служебной деятельности, то почему вопрос о возможности применения мер дисциплинарного характера отдан на "откуп" органам (должностным лицам), которым предоставлено право назначать административные наказания. И, наконец, в-четвертых, только Дисциплинарным уставом ВС РФ предусмотрено основание для привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих за "нарушения общественного порядка", что не одно и то же с совершением административного правонарушения. В иных, названных в ст. 2.5 КоАП РФ нормативных правовых актах данный вопрос даже не оговаривается.

Таким образом, в современных условиях для определения правового положения милитаризованных служащих особенности дисциплинарной ответственности являются достаточно актуальными. Совершенствование правовой базы в этом направлении представляется крайне необходимым условием для повышения эффективности данного вида федеральной государственной службы. Стоит подумать и о введении общих для всех видов милитаризованной службы Основ дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства, с едиными критериями, санкциями и механизмом применения мер дисциплинарного воздействия.

Глава 4. Этический кодекс как действенный механизм формирования нравственности государственных служащих

**4.1 Анализ модельного этического кодекса государственного служащего Российской Федерации Владимира Соколова и кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации внесенного депутатами Государственной думы Российской Федерации В.Н. Южаковым, В.А. Рыжковым**

Для того чтобы быть эффективной, 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, профессиональные требования к ее кадрам - все содержит нравственный аспект, в решающей степени определяющий ее направленность, ее основные доминанты. Моральная атмосфера в органах власти, нечистоплотность ответственного чиновника могут серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. В общественном мнении авторитет государственных и муниципальных служащих справедливо связывают прежде всего с их порядочностью, справедливостью.

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

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 года был опубликован проект Кодекса этики государственного служащего РФ, разработанный группой специалистов из Академии и 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 частности, в Республиках Якутия, Бурятия, для сотрудников контрольно-счетных органов и др.).

В 2001 года группа депутатов (В.И. Южаков, В.А. Рыжков, Б.Е. Немцов и другие) внесла в Госдуму законопроект Кодекса поведения государственных служащих РФ. В нем был полностью проигнорирован проект Кодекса, разработанный в 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.

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 и органов местного самоуправления, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах российского общества и государства.

В силу того, что в кодексе собраны воедино и систематизированы общественные требования к нравственности государственных служащих, он:

- служит основой для формирования содержания должной морали в сфере государственной службы;

- призван помочь государственному служащему правильно ориентироваться в сложных нравственных коллизиях, ситуациях, обусловленных спецификой его работы;

- является важным критерием для определения профессиональной пригодности человека к работе в сфере государственной службы;

- выступает как инструмент общественного контроля за нравственностью государственных служащих.

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.

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.

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 госслужащего. 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 другие. Это обусловлено тем, что этические нормы государственного служащего являются более строгими, чем нравственные нормы граждан, не занятых в сфере государственной и муниципальной 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.

Возможны разные формы функционирования Этического кодекса: в виде присяги, принимаемой человеком при приеме на государственную или муниципальную 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.).

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.

На проведенном в 2002 году ученом совете РАГС данный проект Кодекса в присутствии его авторов был подвергнут серьезной критике. Его новый вариант во втором чтении в 2003 году был справедливо отвергнут Государственной думой. Таким образом, и сегодня, когда проблема формирования должной морали государственных служащих стоит с особой остротой, у нас нет подобного этического кодекса.

Это и побудило вновь вернуться к этому документу. Основной целью было не просто усовершенствовать проект Кодекса 1997 года, но создать на его основе новый документ, который бы носил модельный характер. В него вошли положения из Модельного кодекса поведения для государственных служащих, принятого Комитетом Министров Совета Европы 11 мая 2000 года (№ R (2000) 10), из Указа Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих», из ряда других соответствующих документов.

Модельность предлагаемого Кодекса заключается прежде всего в том, что его основные направления, принципы, содержание конкретных норм, требований, его структура, форма изложения могут служить основой при формировании соответствующих кодексов поведения государственных служащих Российской Федерации, отдельных ее субъектов, государственных структур, органов, ведомств, учреждений.

**4.2 Мероприятия по внедрению и соблюдению этического кодекса государственными служащими**

Этический кодекс регулирует отношения государственных служащих Российской Федерации по исполнению установленных Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации", другими федеральными законами обязанностей, ограничений, ответственности государственных служащих.

Этический кодекс определяет свод правил добросовестного, антикоррупционного поведения государственных служащих.

Этический кодекс предназначен для профилактики недобросовестного и коррупционно опасного поведения государственных служащих, закрепления в повседневном поведении государственных служащих норм добросовестности и нетерпимости к коррупции, для оказания государственным служащим помощи в выполнении этих норм и информирования граждан о том, какого поведения они вправе ожидать от государственных служащих. С этой целью на предприятиях разрабатываются и принимаются этические кодексы.

Рассмотрев несколько этических кодексов, мы остановили свой выбор на кодексе поведения государственных служащих Российской Федерации, внесенном депутатами Государственной думы Российской Федерации В.Н. Южаковым, В.А. Рыжковым и предлагаем его для использования в структурах власти муниципального образования Берёзовский район (приложение 1).

Опишем процедуру внедрения этического кодекса в практику работы.

* с момента вступления в силу этического кодекса непосредственный руководитель обязан информировать государственных служащих о его положениях;
* государственный служащий обязан вести себя в соответствии с кодексом и, следовательно, должен ознакомиться с его положениями и любыми изменениями в нем;
* работающий государственный служащий и поступающий на службу, знакомится с положениями кодекса и соблюдает их в процессе своей служебной деятельности;
* кодекс является составной частью условий труда (службы) государственных служащих с момента подтверждения ими факта ознакомления с ним;
* каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для выполнения положений этического кодекса;
* обязательства по соблюдению этического кодекса включаются в трудовой договор (контракт) государственного служащего;
* этический кодекс прописывает ценности, которыми должны руководствоваться в своей деятельности государственные гражданские служащие;
* принципы этического кодекса внедряются через корпоративную культуру и традиции администрации;
* с целью повышения престижа государственной власти и ее аппаратов в средствах массовой информации появляется информация о том, что в администрации принят этический кодекс и его основные принципы;
* пример соблюдения этического кодекса демонстрируется на личном примере руководителя;
* Кодекс является составной частью условий труда (службы) государственных служащих с момента подтверждения ими факта ознакомления с ним.

Каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для выполнения положений этического кодекса.

Государственный служащий обязан вести себя в соответствии с кодексом и, следовательно, должен ознакомиться с его положениями и любыми изменениями в нем.

Если он не уверен в том, как необходимо поступить, он должен обратиться к компетентному лицу.

Компетентным лицом может быть руководитель, сотрудник органа по вопросам государственной службы, специальной комиссии (например, по этике), другое компетентное должностное лицо.

Обязательства по соблюдению этического кодекса включаются в трудовой договор (контракт) государственного служащего.

Нарушение кодекса квалифицируется как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и влечет одно из дисциплинарных взысканий, установленных Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации".

Наложению дисциплинарного взыскания за нарушение настоящего кодекса, если оно не связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей, прямо установленных иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями, предшествует процедура согласования с государственным служащим, включающая:

- рассмотрение обстоятельств нарушения;

- согласование возможности устранения причин, условий и последствий нарушения;

- согласование гарантий предотвращения нарушений в будущем;

- обсуждение адекватности предполагаемого дисциплинарного взыскания.

По просьбе государственного служащего процедура согласования может быть проведена с участием вышестоящего уполномоченного должностного лица, или специальной уполномоченной комиссии.

Заключение

Изменение законодательства о государственной службе обусловлено, в первую очередь, постановкой новых государственных задач, реформой государственного управления.

К числу некоторых наиболее острых проблем, надо отнести: недостаточную развитость государственности Российской Федерации; противоречий и пробелов в законодательстве о государственной службе, повышение престижа и социальной привлекательности государственной службы в российском обществе; сращивание отдельных чиновников с криминальными элементами, что порождает интегральную проблему – недостаточную эффективность деятельности государственной власти и их аппаратов.

В структуре аппарата государственного органа планируется образовать самостоятельное подразделение по вопросам государственной службы. Пока не совсем понятно, как это подразделение будет соотноситься с федеральным государственным органом управления государственной службы.

Как видно, преобразования необходимы не только в изменении правового и социального статуса государственного служащего, защиты его от ведомственного начальника, но и в структурной организации государственной службы.

В качестве одной из ключевых проблем, требующих своего решения, является повышение престижа государственной службы. Одним из решений этой проблемы является привлечение на работу в государственный аппарат образованных, компетентных, профессионально подготовленных людей с достойным вознаграждением за их добросовестный труд.

В целях поддержания и защиты авторитета государства и уважения к его служащим со стороны общества, каждый государственный служащий или иное должностное лицо, в рамках персональной ответственности, обязан соблюдать требования этических и моральных стандартов поведения, которые соответствуют его статусу. С этой целью внедряются этические кодексы, в них воедино собраны и систематизированы общественные требования к нравственности государственных служащих они:

- служат основой для формирования содержания должной морали в сфере государственной службы;

- призваны помочь государственному служащему правильно ориентироваться в сложных нравственных коллизиях, ситуациях, обусловленных спецификой его работы;

- являются важным критерием для определения профессиональной пригодности человека к работе в сфере государственной службы;

- выступают как инструмент общественного контроля за нравственностью государственных служащих.

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.

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.

Гражданский служащий должен соответствовать своему назначению - обеспечивать реализацию компетенции государственного органа и при этом обязан знать функции государственного органа и свои должностные функции, которые регламентированы в соответствующих нормативных правовых актах и в должностном регламенте, правильно понимать возложенные на государственный орган задачи и его предметы ведения, неукоснительно соблюдать процедуры реализации компетенции (правила, инструкции, порядки, регламенты), всегда действовать в интересах государства и общества.

От профессионализма, компетенции и уровня нравственности государственных служащих как проводников политики государства во многом зависит не только авторитет власти, эффективность реализации стратегических целей и конкретных решений на всех уровнях управления, но и социальное самочувствие общества.

Библиографический список

1. Аверина О.Р. Этика и культура управления: Учебное пособие. Хабаровск: ДАГС, 2004. - 132 с.

2. Агапонов А.К. Ответственность региональной политической власти: анализ и технологии (на примере ЮФО) // Власть, 2004. - 245 с.

3. Административная этика: Учебное пособие / Под общей ред. проф. В.Л. Конституцией Российской Федерации - М: Прогресс, 2003. - 167 с.

4. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика, 2003. - 164 с.

5. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: Учебное пособие. - М: Проспект, 2007. - 235 с.

6. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", 2007. - 169 с.

7. Ботавина Р.Н. Этика менеджмента: Учебник. - М.: Финансы и статистика, 2004. - 136 с.

8. Глазунова Н.И. Система государственного управления : учебник для ВУЗов, - М: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 367 с.

9. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. Под общей ред. В.П. Иванова. - М: Известия, 2003. - 247 с.

10. Государственная служба: Учебник / Под ред. проф. В. Г. Игнатова. -М.: ИКУ «МарТ», 2004. - 399 с.

11. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. - 262 с.

12. Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2003. - 326 с.

13. Ершова Е. А. .Механизм формирования нравственно Правовая природа служебных отношений: вопросы теории и практики. «Трудовое право», 2006. 259 с.

14. Зубарев С. М. Контроль за деятельностью государственного гражданского служащего: вопросы теории и правового регулирования. // «Подготовлено для системы Консультант Плюс», 2007. - 184 с.

 15. Иванов В. А. Государственная служба Российской Федерации. Основы управления персоналом. - М.: Известия, 2003. - 264 с.

16. Ионова А. И. Этика и культура государственного управления: Учебное пособие / Под общей редакцией Г. В. Атаманчука. - М.: Издательство РАГС, 2003. - 164 с.

17. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе. // «Журнал российского права».-2006 год.-№3.

18. Карпенко А.В. Профессия – государственный служащий // Государственная служба, 2005. - 294 с.

19. Киселев С.Г. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. - М: ГУУ, 2007. - 284 с.

20. Клеандров М.И. Профессия чести.// «ЭЖ-Юрист», 2007. - 271 с.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. 4-е изд. - М.: Ось-89, 2004. - 465 с.

22. Комментарий к Федеральному закону "О государственной гражданской службе" (под ред. Козбаненко В.А., Медведева Д.А.). - М.: "Питер", 2007. - 184 с.

23. Корнейчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда, - М.: Альфа-Пресс, 2006. - 262 с.

24. Краснов В.Н. Ответственность власти. - М.: Издательство Магистр, 2003. - 182 с.

25. Кулакова Ю.А. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе.// «Арбитражный и гражданский процесс», 2007. - 320 с.

26. Кушпов В.П. Зарубежный опыт развития социально ответственного бизнеса // Государственная служба, 2004. - 246 с.

27. Положение об условиях выплаты ежемесячной надбавки за особые Условия государственной службы, премий по результатам работы и оказания материальной помощи государственным служащим центрального аппарата и территориальных органов Министерства юстиции РФ, утвержденное Приказом от 20 мая 1999 г. № 171 (с изменениями и дополнениями).

28. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы".

29. Указ Президента Российской Федерации от 12 ноября 2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)».

30. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «Об аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

31. Указ Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих» (с изменениями и дополнениями).

32. Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих".

33. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих".

34. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

35. Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации".