

УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЭТИКОЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ

Артем Андреевич Новиков^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-4-6-10

а ООО «МС»

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы нравственности и морали, механизмы регулирования профессиональной этики государственных служащих в России на примерах органов государственной власти. В результате изучения деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в различных органах государственной власти автор приходит к выводу, что на протяжении последних лет в определенной части государственных органов комиссии не собирались на заседания по причине отсутствия оснований. Требуется разработка действенных механизмов повышения эффективности управления профессиональной этикой в органах публичной власти. Автор предлагает внести ряд изменений в действующее законодательство, а также создать орган, контролирующий этику и служебное поведение государственного служащего. Необходимо также внесение дополнений в основания для проведения заседаний комиссии, принятие федерального кодифицированного акта, регулирующего профессиональную этику и служебное поведение государственных служащих, создание структуры в органах государственной власти по вопросам профессиональной этики.

Ключевые слова: государственная служба, профессиональная этика, этический кодекс, моральные стандарты, Ростехнадзор

Дата поступления статьи в редакцию: 26 июля 2023 года.

MANAGING PROFESSIONAL ETHICS IN PUBLIC ORGANIZATIONS

RESEARCH ARTICLE

Artem Andreevich Novikov^a

а «MS» LLC

Abstract: The article discusses the issues of ethics and morals, and regulation mechanisms of public servants' professional ethics in the Russian Federation on the example of public authorities. The author studied the activities of the Commissions for complying with the requirements to the official behavior of public servants and settling the conflicts of interests in various public authorities. The article concludes that during the last years, in a number of public organizations the Commissions did not convene for meetings due to lack of grounds. Today, we need to develop effective mechanisms to improve the efficiency of professional ethics management in public organizations. The author suggests a set of amendments to the existing legislation, as well as the creation of a body controlling the ethics and official behavior of a public servant. Promotion of ethics in public authorities needs reconsideration and supplementation of the grounds for the Commission's meetings, introduction of a federal codified act regulating professional ethics and official behavior of public servants and establishing a specific structure dealing with professional ethics in public organizations.

Keywords: public service, professional ethics, code of ethics, moral standards, Rostekhnadzor

Received: July 26, 2023.

Вступление

Тема управления профессиональной этикой в государственных органах находится в дискуссионном поле научного сообщества достаточно давно, что связано прежде всего с публичным характером государственной службы. Профессиональная этика непосредственно связана с моралью и нравственностью. Мораль определяется общественными нормами и в зависимости от общественно-политического строя государства может отличаться и меняться, а нравственность – это свойство человека, его внутреннее убеждение, способность оценивать свои поступки в зависимости от убеждений. В государственной службе мораль определяет нравственность. Разрабатывая моральные стандарты для выполнения профессиональной деятельности государственного служащего, законодатель исходит из основных задач, приоритетов развития, учета исторических ценностей, тем самым формируя нравственные установки. Государственный служащий не может руководствоваться только своими внутренними убеждениями, его деятельность должна быть стандартизирована государством. Однако возникает вопрос: насколько эффективно государство формирует моральные стандарты, чтобы они стали внутренним убеждением государственного служащего?

Нравственный облик государственного служащего (в связи с публичным характером выполнения профессиональных обязанностей) формирует отношение со стороны общества не только к конкретному органу государственной власти, но и ко всей системе государственной власти, что обуславливает повышенное внимание к управлению профессиональной этикой как со стороны государства, так и со стороны ученых и исследователей.

В Российской Федерации управление профессиональной этикой в государственных органах осуществляется через законодательно-организационную функцию как государства, так и самого государственного органа. Законодательная составляющая управления профессиональной этикой реализуется посредством принятия нормативных актов по вопросам профессиональной этики, а организационная составляющая реализуется через создание структур, регулирующих вопросы профессиональной этики.

В федеральных законах от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» урегулированы в том числе поведенческие установки для служащих государственных органов. Их содержание позволяет нам выявить этические основы

профессиональной деятельности государственных служащих, основной смысл которых заключается в служении Отечеству на высоком профессиональном уровне, что должно обеспечить соблюдение, защиту прав и свобод человека и гражданина. Гражданские служащие должны при исполнении профессионального долга уважительно, толерантно относиться к гражданам, без любых проявлений дискриминации. В данном контексте можно говорить о вежливости, корректности, внимательности, беспристрастности государственных служащих по отношению к человеку, гражданину, а также к коллегам.

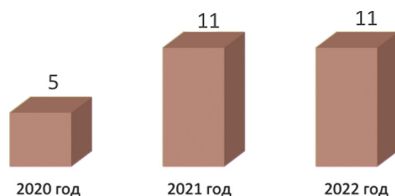
Содержание профессиональной этики государственных служащих не ограничивается его нравственными установками. Это лишь субъективная часть внутренних убеждений, которые либо способствуют выполнению профессиональных обязанностей государственным служащим на высоком уровне, либо препятствуют этому. Государственный служащий не может выполнять эффективно профессиональный долг, если его внутренние убеждения противоречат принятым в обществе стандартам морали.

Механизмы управления профессиональной этикой в органах государственной власти

Одним из механизмов управления профессиональной этикой в органах государственной власти являются созданные (образованные) организационные структуры. Такой структурой является Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия). Основной задачей Комиссии является оказание содействия органам публичной власти в добросовестном исполнении государственными служащими профессиональной деятельности, в том числе соблюдение тех запретов и ограничений, которые установлены для данной категории работников, профилактика конфликта интересов и осуществление мер с целью предотвращения коррупции. Вопросы профессиональной этики государственных служащих прямого закрепления не нашли, но в силу того, что профессиональная этика является составляющей служебного поведения, можно говорить о комиссиях как о механизме регулирования профессиональной этикой государственных служащих.

Мы рассмотрели деятельность комиссий в различных органах государственной власти и пришли к выводу, что на протяжении последних лет в определенной части государственных органов комиссии не собирались на заседания по причине отсутствия оснований. Так, в органах исполнительной государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Комиссия не собиралась на заседания

Хорошее управление

Рисунок 1. Количество проведенных заседаний Комиссии Ростехнадзора**Figure 1. The number of meetings held by Rostekhnadzor Commission**

Источник: Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (<https://www.gosnadzor.ru/corruption/activity/sessions/>)

Source: The official website of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision

на протяжении всего периода с 2020 по 2022 год¹. Такая же ситуация отмечена и в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации². Данный факт объясняется тем, что в рамках правового поля Комиссия собирается на заседания только в случае поступивших уведомлений, обращений со стороны государственных служащих, нанимателей, организаций. Приведенные примеры не являются свидетельством высокого уровня профессиональной этики государственных служащих в органах публичной власти, но говорят об отсутствии уведомлений, являющихся основанием для назначения заседаний Комиссии. В этой связи целесообразно дополнить нормы законодательства пунктом оснований для проведения заседаний Комиссии «в случае, если руководителю государственного органа стало известно о фактах, нарушающих нормы профессиональной этики государственных служащих».

В тех органах государственной власти, где на регулярной основе проводятся заседания комиссий, повестка определена идентично. Рассматриваемые вопросы касаются в основном следующего: достоверности представленных сведений имущественного характера государственных служащих; рассмотрения уведомлений о возможном конфликте интересов на государственной службе; рассмотрения уведомлений от гражданских служащих об иной оплачиваемой работе; рассмотрения уведомлений о заключении трудового договора после увольнения с государственной службы.

Количество проведенных заседаний Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) за последние три года представлено на **рисунке 1**.

Основные вопросы, рассматриваемые Комиссией Ростехнадзора, связаны с возможным конфликтом интересов и дачей согласия на заключение трудового договора после увольнения с государственной службы в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (**рисунк 2**). Вопросы морали и нравственности государственных служащих в Ростехнадзоре также рассматриваются на заседаниях Комиссии. Так, 5 марта 2020 года на заседании Комиссии был рассмотрен вопрос нарушения руководителем территориального органа Ростехнадзора Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. По результатам работы Комиссия приняла решение признать, что руководитель территориального органа Ростехнадзора нарушил Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, соответственно, подлежит моральному осуждению, которое учитывается в вопросах прохождения им государственной гражданской службы³.

Еще одним механизмом управления профессиональной этикой государственных служащих можно считать как федеральное, так и локальное нормотворчество. На федеральном уровне одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который является моделью для принятия подобных кодексов в органах государственной власти. Типовой кодекс представляет собой свод принципов, регламентирующий поведение государственного служащего независимо от занимаемой им должности. Целью его создания является установление этических норм и правил государственного служащего, обеспечивающих достойное выполнение госслужащими своей профессиональной деятельности. Типовой кодекс укрепляет авторитет государственных служащих, обеспечивает доверительное отношение к органам государственной власти, обеспечивая единые нормы поведения госслужащих [Гериханов, 2016. С. 34].

Приказом Ростехнадзора № 328 от 28 июня 2011 года утвержден Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Кодекс Ростехнадзора). В целом его положения дублируют положения Типового кодекса

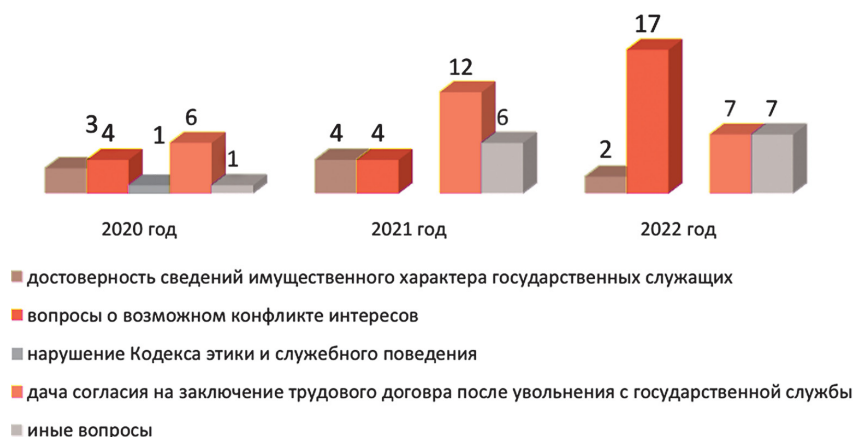
1 <https://depgs.admhmao.ru/antikorrupsionnaya-deyatelnost/komissiya-po-soblyudeniyu-trebovaniy-k-sluzhebному-povedeniyu/>

2 <http://council.gov.ru/activity/anticorruption/commission/rep/decisions/>

3 <https://www.gosnadzor.ru/corruption/activity/>

Рисунок 2. Количественная и содержательная характеристика рассматриваемых вопросов Комиссией Ростехнадзора на проведенных заседаниях

Figure 2. The quantitative and substantive characteristics of issues considered by the Rostekhnadzor Commission at the meetings



Источник: Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (<https://www.gosnadzor.ru/corruption/activity/sessions/>)

Source: The official website of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision

этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Основное предназначение принятия таких нормативных актов – повысить эффективность выполнения профессиональных задач государственных служащих, а целью является систематизация этических норм и правил для государственных служащих, что должно способствовать эффективности выполнения ими профессиональных обязанностей, повышению престижа государственной службы и доверия к ней со стороны граждан.

В качестве одной из мер ответственности за нарушение положений Кодекса Ростехнадзора предусмотрено моральное осуждение поведения государственного служащего на заседаниях Комиссии, что подтверждает деятельность Комиссии Ростехнадзора как одного из механизмов регулирования профессиональной этики государственных служащих.

Эффективность средств повышения нравственности на государственной службе

Исследователи в данной области отмечают существование проблем, таких как низкий уровень профессиональной этики, снижение доверия к органам государственной власти, отсутствие действенных механизмов управления профессиональной этикой. Этические основы профессиональной деятельности государственных служащих регламентированы в нормативных актах Российской Федерации и за их нарушение предусмотрена ответственность. Од-

нако они являются недостаточно эффективным средством для повышения нравственности на государственной службе по ряду причин:

- неясность и нечеткость формулируемых понятий законодателем в отношении служебного поведения государственных служащих;

- отсутствие нормативно утвержденного кодифицированного акта, четко регламентирующего вопросы профессиональной этики для всего корпуса государственных служащих;

- отсутствие государственной структуры с функциями контроля за соблюдением этических норм служащими публичной власти [Шувалова, 2016. С. 49].

Правовые средства регулирования профессиональной этики государственных служащих в России созданы, однако механизмы их регулирования не соответствую-

ют мировым стандартам [Зозиров, 2020. С. 58].

Стоит согласиться с позицией Н.Н. Шуваловой, так как «размытость» понятий в отношении нравственных основ в профессиональной деятельности государственных служащих не дает четких ориентиров этической составляющей для самих служащих. Кроме того, применение юридической ответственности за нарушение профессиональной этики государственными служащими позволяет интерпретировать ее в широком смысле. Произвольное толкование проступка государственного служащего за нарушение этических норм не позволяет в должной мере обеспечить справедливость применения юридической ответственности.

Представляет интерес проведенное Е.В. Матвеевой и К.В. Востриковым исследование в отношении влияния норм, закрепленных в этических кодексах гражданских служащих, на эффективность выполнения ими профессиональных обязанностей. Исследование проводилось в органах государственной власти Сибирского федерального округа, и его результаты показали, что кодексы профессиональной этики не являются действенным механизмом для повышения эффективности выполнения профессионального долга государственными служащими. Многие респонденты не изучали данный нормативный акт и считают его нормы формальными, так как они носят рекомендательный, а не обязывающий характер. Подавляющее большинство респондентов

Хорошее управление

не смогли отметить случаи привлечения к юридической ответственности за нарушение норм этических кодексов государственных служащих [Матвеева, Востриков, 2020].

Заключение

В статье 18 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» закреплены требования к служебному поведению государственных служащих. Эти требования также подробно изложены в Типовом кодексе этики государственных служащих, который служит основой для принятия кодексов профессиональной этики в государственных органах и органах местного самоуправления. Однако представляется целесообразным принятие кодекса профессиональной этики и служебного поведения государственных служащих в виде единого нормативного акта для всего корпуса государственной службы, в котором будет закреплено понятие профессиональной этики государственных служащих и предусмотрена ответственность за нарушения закрепленных норм. Рассматриваемая проблема также может быть реше-

на благодаря созданию в органах государственной власти структуры с контролирующими функциями в отношении соблюдения этических норм государственными служащими, проведения мониторинга неэтичного поведения, включая мессенджеры, социальные сети и другие средства общения в сети Интернет, разработке обучающих и развивающих мероприятий по вопросам профессиональной этики.

Вопросы управления профессиональной этикой государственных служащих не являются однозначными. Существуют исследования, выявляющие системные проблемы в управлении профессиональной этикой государственных служащих. Требуется дальнейшее изучение вопроса и разработка действенных механизмов повышения эффективности управления профессиональной этикой в органах публичной власти. Например, необходимо внесение дополнений в основания для проведения заседаний Комиссии, принятие федерального кодифицированного акта, регулирующего профессиональную этику и служебное поведение государственных служащих, создание структуры в органах государственной власти по вопросам профессиональной этики.

Литература

- Гериханов С.С. Особенности этики государственного служащего // Актуальные проблемы права: Материалы V-й Международной научной конференции (Москва, декабрь 2016 г.). М.: Буки-Веди, 2016. С. 34–37.
- Зозиров Д.А. Профессиональная этика государственного служащего в РФ. *Вестник науки*. 2020. № 10 (31). С. 58–61.
- Матвеева Е.В., Востриков К.В. Применение этических кодексов государственных гражданских служащих как условие

повышения эффективности управления (на примере Сибирского федерального округа). *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2020. Т. 26. № 5. С. 27–36.

Шувалова Н.Н. Правовое регулирование антикоррупционного поведения государственных служащих: актуальные проблемы. *Государственное управление: проблемы и перспективы*. 2016. № 3. С. 46–54.

References

- Gerikhanov S.S. Features of public servant ethics // Actual problems of law: proceedings of the V International Scientific Conference (Moscow, December, 2016). Moscow: Buki-Vedi, 2016. P. 34–37. In Russian
- Matveeva E.V., Vostrikov K.V. Introduction of ethics code for state civil servants as a condition to increase management efficiency (on the example of the Siberian Federal District). *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. 2020. Vol. 26. No. 5. P. 27–36. In Russian
- Shuvalova N.N. Legal regulation of anti-corruption behavior of civil servants: current problems. *Gosudarstvennoye upravleniye: problemy i perspektivy*. 2016. No. 3. P. 46–54. In Russian
- Zozirov D.A. Professional ethics of civil servants in the Russian Federation. *Vestnik nauki*. 2020. No. 10 (31). P. 58–61. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Артем Андреевич Новиков, менеджер по работе с клиентами

ООО «МС» (Российская Федерация, 129343, Москва, ул. Кольская, 2/6). E-mail: anovikov-22-08@edu.ranepa.ru

Для цитирования: Новиков А.А. Управление профессиональной этикой в государственных органах. *Государственная служба*. 2023. № 4. С. 6–10.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Artem Andreevich Novikov, customer service manager

«MS» LLC (2/6, Kolskaya St., Moscow, 129343, Russian Federation). E-mail: anovikov-22-08@edu.ranepa.ru

For citation: Novikov A.A. Managing professional ethics in public organizations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 4. P. 6–10.