

В. И. Савинков, П. А. Бакланов

ЭТИКА И ПСИХОЛОГИЯ

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО В СХЕМАХ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ СПО

Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебного пособия для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования

**Книга доступна в электронной библиотеке biblio-online.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 172(075.32)
ББК 87.7я723
С13

Авторы:

Савинков Владимир Ильич — доктор социологических наук, профессор кафедры управления персоналом и кадровой политики факультета управления Российского государственного социального университета;

Бакланов Павел Анатольевич — кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом и кадровой политики факультета управления Российского государственного социального университета.

Рецензенты:

Турчинов А. И. — доктор социологических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации профессор кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления;

Обухова Л. А. — доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой управления персоналом Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Савинков, В. И.

С13 Этика и психология профессиональной деятельности гражданского служащего в схемах : учебное пособие для среднего профессионального образования / В. И. Савинков, П. А. Бакланов. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 148 с. — (Профессиональное образование). — Текст: непосредственный.

ISBN 978-5-534-11952-7

В учебном пособии в графическом виде представлены теоретические и нормативно-правовые положения о служебном поведении и профессиональной этике государственного служащего, имеющие непосредственное отношение к управлению персоналом как на общегосударственном уровне, так и в структурных организациях государственного управления, а также содержит рекомендации по технологиям формирования основ профессиональной культуры в государственном органе и по соблюдению правил и требований служебного поведения.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования, преподавателей и всех интересующихся проблемой этических регуляторов служебного поведения в системе государственной службы.

УДК 172(075.32)

ББК 87.7я723



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-11952-7

© Бакланов П. А., Савинков В. И., 2018

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Содержание

Введение.....	4
1. Профессиональная этика (понятие, сущность, содержание)	15
2. Служебное поведение государственного служащего.....	35
3. Закрепление этических принципов и этических норм в государственном органе	48
4. Технологии формирования основ профессиональной культуры в государственном органе..	59
5. Как соблюдать правила служебного поведения: практические советы и рекомендации	72
Краткий словарь терминов.....	86
Зарубежный опыт: основные положения кодексов этики кабинета министров Великобритании. Кодекс поведения для специальных советников секретариата кабинета министров Великобритании	96
Кодекс государственной службы.....	107
Семь принципов преданности общественной жизни.....	112
Министерский кодекс	114
Источники и литература.....	142
Новые издания по дисциплине «Государственная и муниципальная служба» и смежным дисциплинам	146

Введение

Актуальность темы настоящего издания продиктована необходимостью понимания сущности соблюдения требований к служебному поведению государственного служащего, предусматривающих сознательное возложение на себя в процессе поступления на государственную службу и в ходе ее прохождения моральных обязательств, ограничений и запретов.

Источниками этических и нравственных норм, составляющих духовную основу поведения человека, являются складывающиеся в обществе система образования, сознание (психика) человека, обычаи, религиозные правила и традиции. Очевидно, что с этическими нормами человек знаком с детства. Они присутствуют не только в многообразии ежедневных взаимоотношений (регламентируются, контролируются и оцениваются культурными нормами взаимодействия в обществе), но и в профессиональной деятельности, которая предстает перед человеком как конструированный способ выполнения чего-либо, имеющий нормативно установленный характер¹.

В системе государственного управления этика государственной службы как профессии выступает аккумулятором единения государственного администрирования, права и общественной морали, а ее главной целью, по словам Сократа и Платона, является объединение блага, истины и красоты².

В этой связи представляется, что нет необходимости доказывать, насколько востребовано для гражданских служащих, а также кандидатов к поступлению на службу знание не только этических и нравственных основ поведения, но и особых требований к служебному поведению, которые представляют собой

¹ См.: Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. — М.: Московский психолого-социальный институт, Флинта, 1998. С. 48.

² См.: Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание : учебно-методический комплекс. — Москва, Экономика, 2011. С. 231.

совокупность базовых принципов и правил профессиональной этики государственной службы Российской Федерации.

Положения Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 7) о социальном характере российского государства предопределяют основополагающую идею общественного служения, которая является системной основой этических принципов служебного поведения, требований к нравственной сущности профессиональной служебной деятельности, придерживаться которых должны государственные служащие в процессе выполнения своих служебных обязанностей.

Этические принципы как одна из форм нравственного сознания выражают выработанные в моральном сознании общества или данной профессиональной среды требования к нравственной сущности и социальному назначению конкретного вида деятельности, в том числе соответствующих должностных лиц.

Этические нормы конкретизируют требования этических принципов в виде определенных правил поведения в той или иной сфере деятельности. К числу базовых принципов поведения государственных служащих относят законность, гуманизм, беспристрастность и независимость, ответственность, справедливость, а также лояльность.

Запреты предписывают не совершать конкретных действий, вступающих в противоречие с этическими принципами и нормами служебного поведения. В юридической литературе отмечается, что «назначение запретов в сфере регулирования государственной службы состоит именно в том, чтобы установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих, создать условия для независимости служебной деятельности и вместе с тем гарантировать обеспечение государственным служащим их гражданских прав»¹.

Система моральных требований к служебному поведению служащих (этические принципы, этические нормы и запреты) задает общие ориентиры и направления, обеспечивает целостность и жизнеспособность государственной службы, выражает ее высшие ценности, а также определяет основу этических кодексов.

Таким образом, соблюдение этических принципов, норм и запретов в их совокупности характеризует нравственное

¹ Противодействие коррупции: новые вызовы : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 224.

содержание государственной службы и каждого должностного лица в отдельности.

В целом содержание профессиональной этики государственных служащих заключается:

— в обеспечении честного и добросовестного выполнения служащими своих должностных обязанностей;

— в последовательном соблюдении государственных интересов;

— в защите прав и свобод граждан.

Принципы служебного поведения государственных служащих, во многом базирующиеся на нравственных постулатах и утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Особое значение в формировании нравственных основ поведения государственных служащих имеют этические нормы, закрепленные в государственных органах. Это определенный стиль поведения, ограничения, рекомендации и запреты.

Также отдельное внимание в системе государственной службы уделяется влиянию этических и нравственных норм на соблюдение служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе форм и способов реализации таких норм. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы деятельности кадровых служб по разработке и внедрению технологий формирования основ профессиональной культуры в государственном органе.

Базовые этические требования к поведению государственных служащих перечислены в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., протокол № 21¹ (далее — Типовой кодекс). Целью этого документа является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия

¹ СПС «КонсультантПлюс».

граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

Типовой кодекс:

— призван повысить эффективность выполнения государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей;

— служит основой для формирования должной морали в сфере государственной и муниципальной службы, уважительного отношения к государственной и муниципальной службе в общественном сознании;

— выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных (муниципальных) служащих, их самоконтроля;

— является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹.

Особые правила этики государственных служащих формулируются в различных кодексах этики и служебного поведения². По информации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по состоянию на начало 2017 года в России на федеральном уровне принято и действует более 100 кодексов служебной и профессиональной этики.

Кодексы этики и служебного поведения на основе положений действующего законодательства, определяющего базовые нравственные императивы поведения государственного служащего:

— развивают и конкретизируют соответствующие общие установления, в том числе в целях формирования действенных моральных этических регуляторов в противодействии коррупции;

— закрепляют как общие ценности, принципы и правила поведения, так и специальные, направленные на регулирова-

¹ См.: Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник / сост. Н. А. Власенко, А. М. Цирин, Е. И. Спектор [и др.]. — М., 2016. С. 143—144.

² См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М., 2012. С. 392—396.

ние поведения государственных служащих в отдельных сферах их профессиональной служебной деятельности;

— раскрывают комплекс вопросов, связанных со служебным поведением в контексте реализации задачи по повышению эффективности и открытости системы государственной в России;

— устанавливают высокие этические стандарты служебного поведения, в том числе в профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

— закрепляют соблюдение принципов социальной ответственности, объективности и честности при принятии управленческих и кадровых решений и др.

Нарушение государственным служащим положений кодекса этики и служебного поведения (если оно не содержит признаки уголовно наказуемого деяния, административного правонарушения или дисциплинарного проступка) подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Такие комиссии образуются в государственных органах в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Также соблюдение государственным (муниципальными) служащими положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

Одной из практических проблем соблюдения гражданским служащим требований к служебному поведению во множестве конкретных ситуаций, в которых служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей, является конфликт интересов.

Минтрудом России подготовлен «Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования» от 15 октября 2012 года¹, в котором выделен ряд ключевых областей регу-

¹ URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/2>.

лирования, где возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

— выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего;

— выполнение иной оплачиваемой работы;

— владение ценными бумагами, банковскими вкладами;

— получение подарков и услуг;

— имущественные обязательства и судебные разбирательства;

— взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения с государственной службы;

— нарушение установленных запретов и др.

Определение конфликта интересов содержится в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273—ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми указанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, конфликт интересов возникает только тогда, когда имеет место:

— личная заинтересованность государственного служащего в реализации действий, которые могут стать фактической основой конфликта интересов;

— противоречие между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государственного или муниципального органа;

— способность (вероятность, угроза) причинения вреда в будущем.

Субъектами урегулирования конфликтов интересов выступают:

— государственный служащий;

— представитель нанимателя.

Первичная обязанность лица, являющегося стороной конфликта интересов, — уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Данная обязанность, предусмотренная ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», соответствует требованиям п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Согласно указанной норме одна из основных обязанностей гражданского служащего — сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта. При этом письменное уведомление может быть как предварительным (с изложением фактов, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов), так и последующим (с изложением существа конфликта интересов). Согласно действующему законодательству обязанность представителя нанимателя состоит в том, чтобы принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Исполнение данной обязанности представителем нанимателя (работодателем) может быть осуществлено в форме беседы, разъяснения

¹ СПС «КонсультантПлюс».

правовых последствий неприятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Кроме того Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 11) предоставляет представителю нанимателя (работодателю) широкие возможности, для того чтобы наряду с упомянутой выше беседой предпринять и более радикальные меры, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов:

— изменение должностного или служебного положения лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

— отвод или самоотвод лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

— отстранение от замещаемой должности лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

— передача принадлежащих лицу, замещающему должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Непринятие лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица. Эта мера ответственности за допущение конфликта интересов предусмотрена в ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции от 15 февраля 2016 г.). Так, непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, влечет увольнение в связи с утратой доверия в соответствии со ст. 59.2 указанного Закона.

Увольнение в связи с утратой доверия применяется представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилак-

тике коррупционных и иных правонарушений, а в случаях, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, — и на основании рекомендации указанной комиссии. Гражданский служащий вправе обжаловать акт увольнения в связи с утратой доверия в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Значительное место в формировании нравственных основ сознания государственных служащих, в том числе соответствующего антикоррупционному поведению, занимает специализированное этическое обучение, которое:

— обеспечивает необходимый уровень знаний в области профессиональной этики и делового этикета, навыков использования их в профессиональной деятельности;

— синтезирует понимание гуманистической миссии профессии, чувство приверженности и гордости за принадлежность к ней, мировоззренческие позиции и мотивационные установки, приобретающие значимый характер в сфере публичного управления¹.

Основная цель данного учебного пособия (в форме схем) — сформировать у читателя преимущественно с позиции практико-ориентированного подхода целостное представление о профессионально-этической системе государственной службы. Представляется, что по результатам изучения представленного материала читатель должен освоить:

трудовые действия

— по демонстрации норм делового этикета;

— по применению навыков формирования системной модели корпоративной культуры организации;

— по предотвращению злоупотребления служебным положением, а также предотвращению возникновения и урегулирования конфликта интересов, связанного со служебным положением;

— по применению навыков соблюдения прав и законных интересов граждан;

необходимые умения

— соблюдать нормы, правила и принципы служебного поведения государственного служащего;

¹ См.: Антошин В. А. Роль этики профессионального развития в профилактике коррупции государственных и муниципальных служащих // Вопросы политологии и социологии. 2012. Вып. 2.

— соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты на гражданской службе;

— исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы в соответствии со служебным распоряжением госоргана и должностным регламентом гражданского служащего;

— применять на практике управленческий инструментарий системы ценностей и мотивов в организации;

— творчески использовать знания отечественного и мирового опыта решения этических проблем в сфере управления персоналом;

— применять технологии управления персоналом с учетом специфики прохождения государственной службы;

необходимые знания

— сущности понятия «профессиональная этика» и содержание этики деловых отношений;

— видов профессиональной морали и ее форм проявления в сфере деловых отношений;

— содержания элементов этикета как системы норм и правил поведения;

— целей и задач системы ценностей корпоративной культуры организации;

— принципов и технологий формирования кадрового состава гражданской службы;

— нравственно-этических и правовых основ требований к служебному поведению государственных служащих;

быть компетентным

— в вопросах нормативно-правового закрепления этических принципов и этических норм в государственном органе;

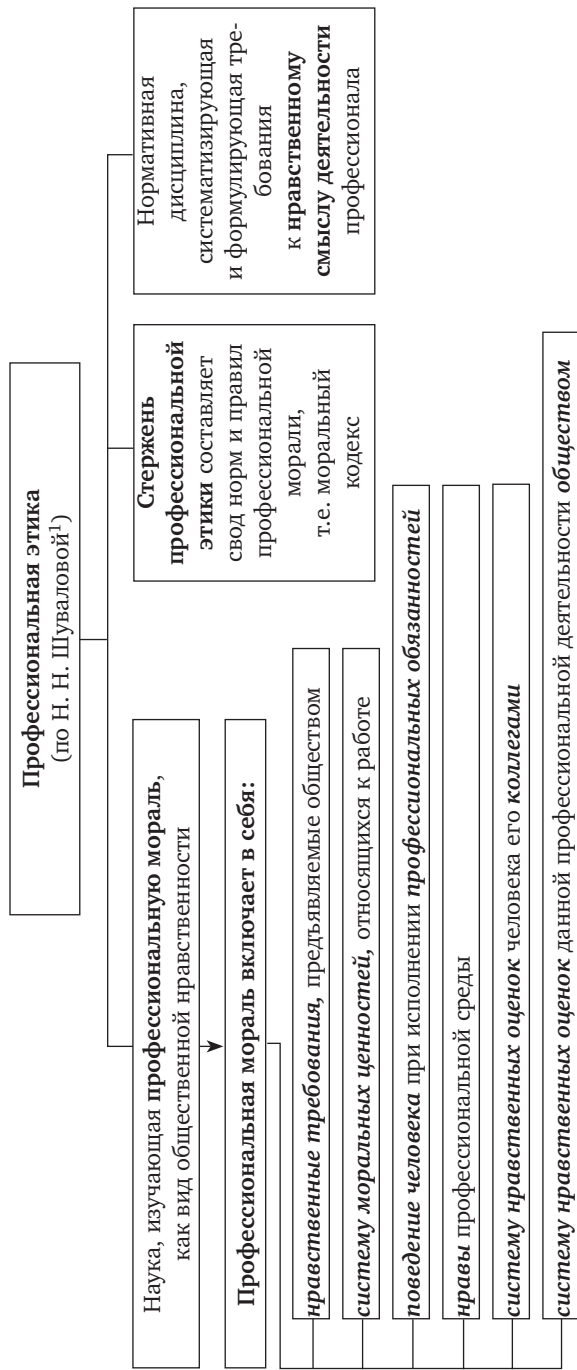
— в вопросах осуществления контроля соблюдения этических требований гражданскими служащими в системе противодействия коррупции государственного органа;

— в применении технологий формирования основ профессиональной культуры в государственном органе.

С учетом роли в государственном управлении государственной службы как социального института, призванного обеспечивать государственные (общественные) интересы, проблемы моральных этических регуляторов служебного поведения в системе государственной службы, в том числе в противодействии коррупции, приобретают особый смысл и значение.

Пособие предназначено в первую очередь для студентов вузов, но также будет полезно для аспирантов, слушателей курсов повышения квалификации и дополнительного образования, преподавателей, специалистов-практиков, работников служб управления персоналом и всех интересующихся проблемой моральных этических регуляторов служебного поведения в системе государственной и муниципальной службы, в том числе в противодействии коррупции.

1. Профессиональная этика (понятие, сущность, содержание)



¹ См.: Шувалова Н. Н. Этика деловых отношений : учеб.-практ. пособие / Н. Н. Шувалова. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — С. 17—19.