DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

оригинальная статья

УДК 321

Состояние и перспективы функционирования этических кодексов государственных гражданских служащих в Сибирском федеральном округе: теория и практика

Михаил М. Кисляков [a, @, ID1]; Константин В. Востриков [b, ID2]

[a] Кемеровский государственный медицинский университет, Россия, г. Кемерово

[b] Кузбасский государственный технический университет им. Т. Ф. Горбачева, Россия, г. Кемерово

[@] m.kislyakov@mail.ru

[ID1] https://orcid.org/0000-0002-4450-0432

[ID2] https://orcid.org/0000-0001-9132-9175

Поступила в редакцию 09.03.2020. Принята к печати 02.06.2020.

Аннотация: Предметом исследования являются этические кодексы государственных гражданских служащих, которые должны способствовать повышению эффективности регионального и федерального управления. Цель – проанализировать содержание, проблемы и перспективы использования этических кодексов государственных гражданских служащих. Проведенное исследование базируется на сравнительном анализе и выборочном методе. Рассматриваются этические кодексы, действующие в ряде регионов Сибирского федерального округа, и их влияние на управленческую и политическую практику с точки зрения их эффективного применения. Выделяются основные аспекты, подчеркивающие проделанную законодателями работу, как попытка поднятия престижа государственной службы в регионах и повышения ее качества. Анализируется роль этических кодексов в деятельности регионального государственного служащего. Систематизация этических кодексов основных сибирских регионов позволяет показать попытки региональных органов управления обеспечить высокий престиж государственного служащего в публичном пространстве, в котором происходят сложные и одновременно ответственные многогранные и многоуровневые социально-экономические и политические процессы. Проведенный авторами экспертный опрос и полученные результаты позволяют утверждать, что принятые этические кодексы государственных гражданских служащих в отдельных регионах пока не способствуют повышению эффективности регионального управления, требуется разработка и принятие общефедерального этического кодекса.

Ключевые слова: гражданское общество, региональные органы управления, сравнительный анализ, выборочный метод, нормативные акты, моральное поведение

Для цитирования: Кисляков М. М., Востриков К. В. Состояние и перспективы функционирования этических кодексов государственных гражданских служащих в Сибирском федеральном округе: теория и практика // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 3. С. 287–295. DOI: https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

Введение

На современном этапе развития российского государства политическое руководство предпринимает меры по совершенствованию деятельности органов власти. Одним из важнейших направлений является повышение открытости и престижа государственной службы. Общество предъявляет повышенные требования к государственным служащим, в том числе и к моральному облику в рамках профилактики коррупционных проявлений. Поэтому законодательство о государственной службе было дополнено этическими нормативными актами. К сожалению, единого этического кодекса государственных служащих до сих пор нет, однако российские регионы разработали собственные кодексы поведения чиновников.

В современной научной литературе нашли отражение отдельные аспекты поведения государственных гражданских служащих на федеральном уровне. Вопросам коррупции посвящен ряд работ, в частности, рассмотрены проблемы антикоррупционной политики РФ [1]; коррупция и этика служебного поведения государственных гражданских служащих в социально-философском контексте [2]; методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикоррупционной политики с точки зрения зарубежных и российских подходов [3]; этическая составляющая в противодействии коррупции [4]; этический кодекс как механизм противодействия коррупции [5]; антикоррупционный стандарт поведения государственного служащего [6]; проблемы этических норм в регулировании государственной службы и их роль в противодействии развитию коррупции [7]; кодекс профессиональной этики государственных служащих как средство противодействия коррупции в современной России [8].

Этическое поведение государственных служащих исследуется в следующих аспектах: этика служебных отношений в государственной службе [9; 10]; профессиональная этика государственных служащих и муниципального управления [11]; этические требования к государственному

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

и муниципальному служащему [12]; этическое регулирование служебного поведения государственных служащих [13]; проблемные вопросы правового регулирования этики профессионального поведения государственных служащих [14]; этика и этикет государственного служащего [15]; ответственность за нарушение норм этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих РФ [16]; этические нормы как часть квалификационных требований к должности государственного служащего [17]; профессиональная этика в механизме государственного управления [18]; проблемы моральных ценностей в контексте государственного управления [19]; проблемы этических отношений в профессиональной деятельности [20].

Также рассмотрены вопросы содержания и соблюдения самого кодекса этики, в частности проведен контент-анализ содержания этических кодексов в РФ на основании федерального законодательства [21]; проанализированы контроль и мониторинг соблюдения кодекса этики и служебного поведения государственных служащих [22]; содержание кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих [23].

Как показывает анализ научных публикаций, все они посвящены отдельным аспектам этических кодексов и проблеме коррупции среди государственных служащих на федеральном уровне. Однако пока нет работ по анализу этических кодексов государственного служащего на региональном уровне.

Общее и особенное в содержании региональных этических кодексов

На протяжении последних лет в Сибирском федеральном округе (СФО) проводилась масштабная работа, которая предусматривала развитие гражданской службы и повышение престижа государственных служащих. Были разработаны и внедрены нормативно-правовые акты по противодействию коррупции. Кроме того, была востребована законотворческая деятельность по внедрению этических проектов и кодексов. В большинстве субъектов СФО приняты этические кодексы государственного служащего. Рассмотрим их содержание на примере отдельных территорий.

В кодексах Томской и Кемеровской областей понятие «государственные гражданские служащие» Томской (Кемеровской) области заменено на «государственные служащие»; «государственная гражданская служба» Томской (Кемеровской) области – на «государственная служба»[1]. Это связано с попытками сделать данное понятие более универсальным для выявления большего количества этических аспектов поведения в государственном управлении. В кодексе Новосибирской области была проведена такая же унификация понятия, как это было сделано в кодексах соседних регионов.

В кодексе Кемеровской области, в отличие от кодексов Новосибирской[2] и Томкой областей, перечень документов, на основе которых разработан кодекс, указан не в п. 1 гл. I «Общие положения», а в постановлении губернатора Кемеровской области об утверждении кодекса. В гл. I «Общие положения» кодекса Кемеровской области подпункты расположены в другом порядке, нежели в кодексах Новосибирской и Томкой областей, и их 7, а не 8[3]. Можно отметить, что наблюдаются некоторые отличия в структурном формировании данных документов в соответствии с приоритетами местных органов власти.

В гл. II «Основные принципы и правила служебного поведения государственных служащих» различие: подпункт 10 (Новосибирской и Томской областей) или 9 (Кемеровской области) в кодексах Кемеровской и Томской областей разделен на подпункты с буквенной, а в кодексе Новосибирской области – цифровой нумерацией; подпункты 8, 12, 18 (аналогичные з, м, т) и подпункты 17, 21 в кодексе Новосибирской области записаны в редакции, введенной постановлением губернатора области от 24.02.2014 № 28[4]. Можно отметить значительную роль губернаторов регионов в формировании этических кодексов государственных служащих.

В гл. III «Этические правила служебного поведения государственных гражданских служащих» (Новосибирской и Кемеровской областей) и «Правила этики» (Томской области) в подпункте 25 (Новосибирской и Томской областей) или 24 (Кемеровской области): в кодекс Новосибирской области добавлен 5 подпункт: в служебном поведении государственный гражданский служащий воздерживается от поведения (высказываний, жестов, действий), которое может быть воспринято окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки (подпункт дополнительно введен постановлением губернатора области от 30.09.2013 № 243). Можно отметить, что одним из главных мероприятий, на которые направлена реализация данных кодексов, является борьба с коррупцией в органах власти. Этические кодексы усиливают моральную составляющую нормативно-правовых актов, принятых на федеральном и региональном уровнях.

В гл. IV «Ответственность за нарушение положений Кодекса» в кодексе Новосибирской области, кроме Указа

[1] Этический кодекс государственных гражданских служащих Томской области. Принят на конференции государственных гражданских служащих Томской области 19.03.2008. Режим доступа: http://urist-edu.ru/kodex/34847/index.html (дата обращения: 25.02.2020).

[2] О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Новосибирской области (с изм. на 19.10.2017). Постановление Губернатора Новосибирской области от 13.05.2011 № 119. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/5443838 (дата обращения: 25.02.2020).

[3] Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Кемеровской области. Утвержден Постановлением Губернатора Кемеровской области от 24.03.2011 № 19-пг. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/990311011 (дата обращения: 25.02.2020).

[4] О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Новосибирской области ...

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»[5], имеется ссылка на Постановление Губернатора Новосибирской области от 21.09.2010 № 306 «Об утверждении Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Новосибирской области и урегулированию конфликта интересов»[6]. В данных кодексах, таким образом, закреплено создание специальных структур, которые будут контролировать соблюдение данных актов, что позволяет надеяться на рассмотрение реальных дел по нарушившим закон государственным служащим.

Кодексы Томской, Новосибирской, Кемеровской областей по структуре и содержанию похожи между собой, т. к. составлены на основе «Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», одобренного решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21).

Вместе с тем наблюдаются отличия от «Этического кодекса государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Алтайского края в органах государственной власти Алтайского края, иных государственных органах Алтайского края», т. к. в Алтайском крае кодекс был принят 01.06.2009 до появления типового кодекса[7]. К сожалению, на федеральном уровне по-прежнему отсутствует единый этический кодекс, что, безусловно, придает меньшую законодательную силу местным этическим кодексам.

Основные отличия кодексов Кемеровской области и Алтайского края в том, что кодекс Кемеровской области прописан подробно. Кодекс Алтайского края более краток. В гл. I «Общие положения» кодекса Алтайского края всего 4 пункта (в кодексе Кемеровской области – 7), но смысловое содержание совпадает. Можно сказать, что законодатели Кузбасса более тщательно подошли к разработке этического кодекса, опираясь при этом на опыт разработки кодексов других российских регионов.

Отличается название гл. II: в кодексе Алтайского края – «Правила поведения гражданского служащего при осуществлении профессиональной деятельности», в Кемеровской области – «Основные принципы и правила служебного поведения государственных служащих». Также в кодексе Алтайского края содержание этой главы более сжато по сравнению с кодексом Кемеровской области, но при этом смысловое содержание совпадает. Смысловая унификация произошла на этапах внедрения первых положений этических кодексов в практику.

Гл. III «Этика взаимоотношений гражданского служащего с коллегами, иные правила поведения гражданского служащего» кодекса Алтайского края в отличие от гл. III «Этические правила служебного поведения государственных гражданских служащих» Кемеровской области расписана более подробно. В гл. III кодекса Алтайского края более подробно описывается взаимоотношение руководителя и подчиненных. Гражданский служащий, замещающий руководящую должность, должен:

- точно определять задачи и объем служебных полномочий своих подчиненных в соответствии с занимаемыми ими должностями и их должностными регламентами, не отдавать подчиненным явно невыполнимых распоряжений и не требовать от них исполнения поручений, выходящих за рамки их служебных обязанностей;
- не допускать по отношению к подчиненным необоснованных обвинений, грубости, унижения человеческого достоинства, бестактности;
- не допускать случаев подбора и расстановки кадров по признакам землячества, родства, свойства, дружбы и личной преданности;
- принимать меры для недопущения коррупционно опасных ситуаций, внимательно относиться к финансовым и иным трудностям подчиненных, проводить среди подчиненных воспитательную работу, направленную на профилактику коррупционно опасного поведения;
- давать подчиненным личный пример соблюдения норм настоящего кодекса[8].

В гл. IV «Заключительные положения» кодекса Алтайского края написано, что гражданский служащий несет моральную ответственность за нарушение норм настоящего кодекса; должен понимать, что явное и систематическое нарушение норм настоящего кодекса несовместимо с дальнейшей служебной деятельностью в государственных органах. Таким образом, мы встречаем полное совпадение норм кодексов между собой и частичное (примерно в 40 % в среднем) с федеральными нормативными актами о государственной службе.

Особого внимания в данном случае заслуживает кодекс Республики Бурятия, который содержит нормативные

[5] О внесении изменений в Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы, утвержденные этим Указом. Указ Президента РФ от 16.07.2009 № 814 // СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3658.

[6] О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Новосибирской области…

[7] Этический кодекс государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Алтайского края в органах государственной власти Алтайского края, иных государственных органах Алтайского края. Принят 07.05.2009 на состоявшейся в Администрации края конференции государственных гражданских служащих Алтайского края. Режим доступа: http://www.inform22.ru/gossluzhba/docs/4315/ (дата обращения: 25.02.2020).

[8] Там же.

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

требования, которые не содержатся ни в томском и алтайском кодексах, ни в федеральном законодательстве, ни даже в рассмотренных нами федеральных кодексах о государственной службе. Бурятский кодекс отличается большей подробностью описываемых норм и большей степенью их этизации с применением большего количества нравственных категорий[9]. Этический кодекс Республики Бурятия в большей степени, чем другие аналогичные кодексы, насыщен моральными статьями, характерными для традиций народов данного региона. К тому же в кодексе этические принципы сначала просто заявляются, а затем каждый отдельно более подробно описывается на примере конкретного поведения и действий. Примечательно, что кодекс Бурятии определяет ответственность за нарушение его требований. Данное положение отсутствует во всех других рассматриваемых кодексах. Только в кодексе Республики Бурятия отмечены такие важные для подобных документов требования (которые есть и в законе), как поведение служащего при возникновении конфликта интересов, соблюдение служащим установленного в государственном органе распорядка работы, обеспечение конфиденциальности информации, ставшей известной гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающей частную жизнь, честь и достоинство гражданина. Только в этом кодексе присутствует замечание об исполнении обязанностей, установленных федеральными законами в сфере государственной службы. Стоит отметить, что бурятские законодатели постоянно совершенствуют нравственные нормы своего этического кодекса, приводя его в соответствие не только с требованиями федерального законодательства, но и с запросами жителей данного региона.

Нужно сказать, что этические кодексы других регионов пытаются внести положения об ответственности государственного служащего. В этом отношении кузбасские законодатели взяли данное положение, в том числе опираясь на опыт других региональных кодексов, прежде всего бурятского. В «Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Кемеровской области» в гл. IV «Ответственность за нарушение положений Кодекса» Кемеровской области более подробно говорится об ответственности за нарушения: «Нарушение государственным служащим положений Кодекса подлежит моральному осуждению на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образованной в государственном органе, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Кодекса влечет применение к государственному служащему мер дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности»[10]. Однако, как отмечалось выше, бурятский этический кодекс отличает от кемеровского повышенный уровень нравственности, а не только нормативности.

Ведется работа по формированию индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих Кемеровской области. Однако существует и ряд проектов, которые не утверждены или находятся на стадии утверждения.

Государственная служба в Кемеровской области в правовом отношении оформилась с принятием областного закона «О государственных должностях и государственной службе Кемеровской области»[11]. Он был принят немного позже, чем в других регионах России. Многие моменты в деятельности аппарата государственных органов были законодательно прописаны, чего не было в советский период функционирования государственной службы. Позже Постановлением Губернатора Кемеровской области «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Кемеровской области и урегулированию конфликта интересов»[12] деятельность этой комиссии оценена в рамках экспертного опроса, проведенного среди государственных гражданских служащих Кемеровской области.

Проблемы в практике применения региональных этических кодексов

Региональные кодексы имеют интересное отличие от федеральных кодексов: они содержат требования достойного поведения государственных служащих во внеслужебной деятельности, что, на наш взгляд, носит несколько утопический и неправомерный характер. Примечательно, что порой нормы в этих кодексах (например, требование о разговоре по телефону) носят очень ситуативный характер. В результате возникает несоответствие единому принципу построения кодекса: либо это просто общие этические требования к государственным служащим при исполнении ими служебных обязанностей, либо детализация прописанных ситуативных правил поведения.

Для того чтобы оценить практические шаги по внедрению указанных кодексов и отношение к ним, авторами

[9] Кодекс поведения государственных гражданских служащих Республики Бурятия (с изм. на 28.08.2017). Утвержден Указом Президента Республики Бурятия от 15.07.2009 № 259. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/895218774 (дата обращения: 25.02.2020).

[10] Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Кемеровской области…

[11] О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области. Закон Кемеровской области от 01.08.2005 № 103-ОЗ. Режим доступа: http://www.garant.ru/hotlaw/kemerovo/124814/ (дата обращения: 25.02.2020).

[12] Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Кемеровской области и урегулированию конфликта интересов. Постановление Губернатора Кемеровской области от 24.09.2010 № 57-пг. Режим доступа: http://uprtmb.ru/index.php?ds=932224 (дата обращения: 25.02.2020).

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

был проведен экспертный опрос среди государственных служащих Томской и Кемеровской областей. При исследовании нами был использован надежно зарекомендовавший себя в прикладной социологии выборочный метод, предполагающий изучение не всей генеральной совокупности – в нашем случае всех государственных служащих, а только части выборочной совокупности, сформированной на основе случайного отбора единиц наблюдения. При исследовании авторами была применена целенаправленная выборка с применением метода стихийной выборки – это обычный опрос по электронной почте. Объектами выборки выступили государственные служащие Томской и Кемеровской областей в 2019 г. Используемый алгоритм выборочного исследования позволил сформировать репрезентативную выборочную совокупность, отражающую основные тенденции генеральной совокупности. Основу выборочной совокупности составили 380 государственных служащих Томской и Кемеровской областей. В Томскую область было разослано более 400 анкет на электронные почты сотрудников региональных органов управления Томской области. Ответы мы получили от 280 респондентов. Также авторами был проведен экспертный опрос среди сотрудников Администрации Кемеровской области (из 300 разосланных анкет были получены ответы от 100 государственных служащих). Возраст респондентов составил 35–55 лет, стаж работы – 5–10 лет. 60 % выборки – мужчины, 40 % – женщины. Все опрошенные имеют высшее образование: гуманитарное – 60 %, техническое – 40 %.

Респондентам был задан ряд вопросов. На вопрос «Известно ли Вам о существовании этических кодексов поведения государственных служащих?» большинство респондентов дали положительный ответ (70 % респондентов Кемеровской области, 80 % – Томской области).

На вопрос «Считаете ли Вы эффективным функционирование кодекса?». В Томской области 92 % респондентов ответили «отчасти, не совсем»; и только 8 % – «да, мне известны случаи, когда кодекс способствовал изменению проблемной ситуации в лучшую сторону». В Кемеровской области доля тех, кто считает, что кодекс способствовал изменению проблемной ситуации, больше – 20 %. Так или иначе, к сожалению, ответы респондентов наглядно демонстрируют пессимизм экспертов в практической реализации этических кодексов. Это связано в большей степени с тем, что действия кодексов применяются органами власти далеко не во всех случаях, избирательно. Естественно, о применении кодексов знает лишь незначительное число служащих, что говорит о низком качестве применения данного документа. Поэтому государственные служащие не придают значения действенности данного кодекса. Тем не менее, несмотря на это, государственные служащие надеются на изменения, которые могут положительно сказаться на реализации положений существующего нормативного документа.

Можно отметить, что общество считает важным моральное поведение не только в органах государственной власти, но и в других общественных местах, в которых распространяется деятельность государственных служащих. При ответе на вопрос «Созданы ли в вашем регионе комиссии по соблюдению норм данного кодекса?» небольшая часть респондентов ответили – «да, мне известна деятельность таких комиссий» (25 % респондентов Кемеровской области, 9 % – Томской области); а большая их часть в Кемеровской и Томской областях ответили «нет, не известна» (75 % и 91 % соответственно). Таким образом, необходима популяризация таких комиссий среди государственных служащих с тем, чтобы они могли наглядно ощущать их деятельность.

На вопрос «Применяли ли региональные органы власти санкции к должностным лицам, которые нарушили нормы кодекса?» лишь незначительная часть респондентов ответили, что слышали о таких случаях (15 % респондентов Кемеровской области, 9 % – Томской области), большинство, а точнее 80 % в Кемеровской области и 89 % в Томской области, указали на то, что никаких санкций не применялось. И лишь 5 % и 2 % соответственно указали, что такие случаи были в их непосредственном окружении.

При ответе на вопрос «Знакомы ли Вы с проектом Единого кодекса государственных служащих Российской Федерации?» примерно одинаковое количество респондентов в обеих областях ответили «да» (7 % респондентов Кемеровской области, 6 % – Томской области) и одинаковое – «нет» (93 % и 94 % соответственно). Это означает, что государственные служащие данных регионов не владеют информацией о том, что законодателями уже несколько лет назад был разработан общефедеральный этический кодекс. Кроме того, нужно отметить, что широкого освещения законодательного процесса, связанного с обсуждением и принятием данного нормативного акта, нет. Отсутствуют комментарии лидеров ведущих парламентских партий о ходе данного процесса, не фиксируются общественные запросы на принятие этого документа, хотя необходимость в нем есть как со стороны общества, так и со стороны государственных гражданских служащих на федеральном и региональных уровнях.

Все вышесказанное подводит государственных служащих к ответу на вопрос о создании единого этического кодекса поведения для региональных государственных служащих. С точки зрения практической деятельности данного института законодатель склоняется в данном случае, на наш взгляд, в сторону целесообразности принятия такого документа, поскольку, во-первых, региональные государственные служащие не имеют различной между собой специфики, которая требует выработки отдельных специфических норм, во-вторых, мы встречаем значительное совпадение между собой норм кодексов.

На вопрос «На ваш взгляд, стоит ли принять единый модельный этический кодекс поведения государственных служащих на общефедеральном уровне для всех

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

государственных гражданских служащих Российской Федерации?» 60 % респондентов Томской области ответили «да», что больше на 10 %, чем в Кемеровской области. Нужно отметить, что 30 % респондентов Томской области считают – «нет, это дело каждого региона», хотя в Кемеровской области ответ на данный вопрос получил на 10 % меньше. Затруднились с ответом в большей степени респонденты Кемеровской области (30 %), нежели Томской (10 %). Если посмотреть на ответы, данные выше, государственные служащие сомневаются, что такой кодекс может быть принят в ближайшее время.

Как видно из полученных данных, большинство государственных служащих считают необходимым принять Единый кодекс этики государственного служащего на федеральном уровне, т. к. это дало бы некий ориентир для корректировки и применения региональных кодексов в соответствии с российским законодательством. Таким образом, можно отметить повышенный общественный запрос на принятие общефедерального кодекса, который может стать ориентиром для региональных кодексов, а также придать им определенную политико-юридическую силу.

Перспективы принятия общефедерального этического кодекса

Необходимо отметить, что проект Единого кодекса государственных служащих находится на рассмотрении Государственной Думы РФ более десяти лет.

В идеале антикоррупционное поведение государственного гражданского служащего включает в себя ряд требований, в их числе: активность в предотвращении коррупционных проявлений, строгое соблюдение установленных предписаний; исполнение должностных обязанностей в соответствии с регламентом; поведение должно быть корректным, не связанным с проявлением высокомерия, грубости, неуважительного отношения к человеку; хорошая моральная репутация; способность исходить из конституционных положений о правах и свободах человека. На практике же часть государственных гражданских служащих не придерживается этих принципов. Поэтому актуальным остается вопрос о создании единого этического кодекса поведения для региональных государственных служащих. Принятие такого документа было бы вполне оправданным, поскольку, во-первых, региональные государственные служащие не имеют различной между собой специфики, которая требует выработки отдельных специфических норм. Во-вторых, мы встречаем значительное совпадение между собой норм кодексов. В-третьих, вопрос о праве региона на самоопределение в вопросе принятия подобного документа решается уже принятием указа президента о поведении государственных служащих. Только в случае принятия единого кодекса поведения он должен будет сопровождаться созданием соответствующих комиссий, что, очевидно, будет носить более эффективный характер.

Как показывает практика, деятельность некоторых государственных служащих отмечена не только добросовестным выполнением своих должностных обязанностей, но и тем, что население волнует проблемы отчуждения от их насущных проблем, волокита в принятии необходимых решений. Все это свидетельствует о том, что внимание к проблемам служебной этики в Кемеровской и Томской областях, как и в других регионах, есть, но оно очень незначительное, что говорит о необходимости совершенствования законодательства о моральном поведении чиновников как в регионах, так и в целом в стране.

Заключение

Этические кодексы государственных гражданских служащих на региональном уровне, в частности в СФО, пока не стали предметом специальных научных исследований. Большинство опрошенных государственных гражданских служащих Кемеровской и Томской областей указали на существование этических кодексов поведения. Но при этом считают, что нельзя признать эффективным функционирование этих кодексов. Одна из причин такого положения дел – избирательное отношение региональных властей к использованию этических кодексов. В результате государственные гражданские служащие Кемеровской и Томской областей не имеют информации о работе комиссий, осуществляющих контроль за реализацией этических кодексов, и о разработке проекта единого этического кодекса государственных служащих РФ. Тем не менее более половины опрошенных респондентов считают необходимым принятие общефедерального этического кодекса, который должен стать действенным механизмом в борьбе с коррупцией и инструментом контроля морального поведения государственных гражданских служащих не только в регионах, но и в России в целом.

Литература

1. Добрышкина К. В. Проблемы антикоррупционной политики Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2019. № 5. Режим доступа: http://human.snauka.ru/2019/05/25849 (дата обращения: 29.05.2019).
2. Захарова Т. Н. Коррупция и этика служебного поведения государственных гражданских служащих в социально-философском контексте // Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (Челябинск, 25 ноября 2016 г.) Челябинск, 2017. Т. 1. С. 233–237.
3. Ирхин Ю. В. Методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикоррупционной политики: зарубежные и российские подходы // Актуальные проблемы научного

 Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. тр. по итогам Второй Всерос. науч. конф. (Екатеринбург, 29 сентября – 1 октября 2015 г.) Екатеринбург, 2016. С. 227–245.
4. Мусаев Э. Этическая составляющая в противодействии коррупции // Право.by. 2017. № 3. С. 110–114.
5. Сафонов О. И. Этический кодекс как механизм противодействия коррупции // Современные тенденции в государственном управлении, экономике, политике, праве: сб. докладов Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов (Ростов-на-Дону, 17 ноября 2016 г.) Ростов н/Д, 2016. С. 438–445.
6. Платов Е. В. Антикоррупционный стандарт поведения государственного служащего // Юристъ-Правоведъ. 2019. № 4. С. 192–197.
7. Тхаркахо А. А., Гоциева М. И., Бунтовский С. Ю. Этические нормы в регулировании государственной службы и их роль в противодействии развитию коррупции // Аллея науки. 2018. Т. 5. № 9. С. 650–653.
8. Ямщиков С. В., Ивлева А. С. Кодекс профессиональной этики государственных служащих как средство противодействия коррупции в современной России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 2. С. 120–126. DOI: 10.23672/SAE.2020.2.56060
9. Бунтовский С. Ю., Хайдарова А. А., Коншин А. И. Этика служебных отношений // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 12-2. С. 170–174. DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11909
10. Филичкин С. Л. Этика в государственной службе // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2018. № 9. С. 23–27.
11. Гоцева А. В. Профессиональная этика государственных служащих и муниципального управления // Тенденции развития науки и образования: сб. науч. тр. по мат-лам III Междунар. науч.-практ. конф. (Смоленск, 20 января 2020 г.) Смоленск, 2020. С. 65–68.
12. Дедешко Д. С., Ковалева Н. Н. Этические требования к государственному и муниципальному служащему // Экономика. Образование. Право. Научные исследования состояния и развития современного общества: сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. науч.-практ. конф. (Волгоград, 1–31 октября 2016 г.) Волгоград, 2016. С. 430–434.
13. Кирилина И. А. Проблемы этического регулирования служебного поведения государственных служащих // Эволюция общественных отношений в процессе российской модернизации: социетальный и региональный аспекты: сб. ст. X Междунар. науч.-практ. конф. (Пенза, 30–31 октября 2017 г.) Пенза, 2017. С. 83–86.
14. Смоленский М. Б., Миллеров Е. В. К проблемным вопросам правового регулирования этики профессионального поведения государственных служащих // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 5. С. 81–83.
15. Парнюк Р. А. Этика и этикет государственного служащего // Инновационная наука. 2019. № 3. С. 197–200.
16. Филонов В. И., Горлач М. Ю. Ответственность за нарушение норм этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 11–15. DOI: 10.12737/article_5901db43b1d402.11668287
17. Ховалыг А.-С. Р. Этические нормы как часть квалификационных требований к должности государственного служащего // Инновационная наука. 2020. № 1. С. 70–72.
18. Казеева Ю. Н. Профессиональная этика в механизме государственного управления // Социум и жизненное пространство личности (междисциплинарные аспекты): сб. ст. II Всерос. науч.-практ. конф. (Пенза, 27–28 марта 2019 г.) Пенза, 2019. С. 30–32.
19. Соколов В. М. Моральные ценности россиян в контексте государственного управления // Коммуникология. 2015. Т. 3. № 1. С. 89–99.
20. Mažeikis G., Perov V. Moralinės legitimacijos reikšmė kritinės teorijos požiūriu // PROBLEMOS. 2015. № 87. P. 44–59.
21. Акимова А. М., Лазутина Е. М., Писчурникова В. С. Контент-анализ содержания этических кодексов в Российской Федерации (на примере двух документов федерального уровня управления) // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2018. № 2. С. 213–216.
22. Валькович О. Н., Хуажева Б. Р. Проблемы контроля и мониторинга соблюдения кодекса этики и служебного поведения государственных служащих // Экономика устойчивого развития. 2019. № 4. С. 46–50.
23. Сизганова Е. Ю. Анализ содержания кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 4. С. 171–174.

Статья распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

original article

State and Prospects of Ethical Codes of Civil Servants in Siberian Federal District as a Factor of Increasing Efficiency of Regional and Federal Administration

Mikhail M. Kislyakov [a, @, ID1]; Konstantin V. Vostrikov [b, ID2]
[a] Kemerovo State Medical University, Russia, Kemerovo
[b] Kuzbass State Technical University named after T. F. Gorbachev, Russia, Kemerovo
[@] m.kislyakov@mail.ru
[ID1] https://orcid.org/0000-0002-4450-0432
[ID2] https://orcid.org/0000-0001-9132-9175

Received 09.03.2020. Accepted 02.06.2020.

Abstract: The research featured the Ethical Codes of state civil servants, which are to improve the efficiency of regional and federal management. The research objective was to analyze the content, problems, and prospects of Ethical Codes of civil servants as a factor in improving the efficiency of regional and federal management. The study was based on a comparative analysis and a sample method. The article considers the Ethical Codes introduced in several Siberian districts and their impact on the managerial and political practice. The Codes were an attempt of Siberian authorities to raise the prestige of public service in the local society with its complex economic and political processes. The authors conducted an expert survey, which suggests that the Ethical Codes adopted in the Siberian districts failed to improve the regional management. Therefore, a Federal Code of Ethics is necessary.

Keywords: civil society, regional government bodies, comparative analysis, sampling method, regulations, moral behavior

For citation: Kislyakov M. M., Vostrikov K. V. State and Prospects of Ethical Codes of Civil Servants in Siberian Federal District as a Factor of Increasing Efficiency of Regional and Federal Administration. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2020, 5(3): 287–295. (In Russ.) DOI: https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

References

1. Dobryshkina K. V. Problems of anti-corruption policy in the Russian Federation. *Humanitarian scientific research*, 2019, (5). Available at: http://human.snauka.ru/2019/05/25849 (accessed 29.05.2019). (In Russ.)
2. Zakharova T. N. Corruption and the ethics of service behavior of public civil servants in social-philosophical context. *Topical issues of development and application of modern practices of implementation of state policy in the field of anti-corruption*: Proc. All-Russian Sci.-Prac. Conf., Chelyabinsk, November 25, 2016. Chelyabinsk, 2017, vol. 1, 233–237. (In Russ.)
3. Irkhin Yu. V. Methodology of formation and improvement code of ethical for public servants as means of anti-corruption policy: foreign and Russian approaches. *Topical problems of scientific support of state policy of the Russian Federation in the field of anti-corruption*: Proc. Second All-Russian Sci. Conf., Ekaterinburg, September 29 – October 1, 2015. Ekaterinburg, 2016, 227–245. (In Russ.)
4. Musayev E. The ethical component of countering corruption. *Pravo.by*, 2017, (3): 110–114. (In Russ.)
5. Safonov O. I. Ethical code as a mechanism against corruption. *Modern trends in public administration, economy, politics, law*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf. of young scientists, post-graduates, and students, Rostov-on-Don, November 17, 2016. Rostov-on-Don, 2016, 438–445. (In Russ.)
6. Platov E. V. Anti-corruption standard of behavior of state officers. *Jurist-Pravoved,* 2019, (4): 192–197. (In Russ.)
7. Tkharkakho A. A., Gotsieva M. I., Buntovskiy S. Y. Ethical norms in the regulation of public service and their role in countering the development of corruption. *Alleia nauki*, 2018, 5(9): 650–653. (In Russ.)
8. Yamshchikov S. V., Ivleva A. S. Code of professional ethics for civil servants as a means of combating corruption in modern Russia. *Humanities, Social-economic and Social Sciences*, 2020, (2): 120–126. (In Russ.) DOI: 10.23672/SAE.2020.2.56060
9. Buntovskiy S. Y., Khaydarova A. A., Konshin A. I. Ethics of service relations. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 2019, (12-2): 170–174. (In Russ.) DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11909
10. Filichkin S. L. Ethics in public service. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2018, (9): 23–27. (In Russ.)
11. Gotseva A. V. Professional ethics of civil servants and municipal administration. *Trends in the development of science and education:* Proc. III Intern. Sci.-Prac. Conf., Smolensk, January 20, 2020. Smolensk: Naukosphera, 2020, 65–68. (In Russ.)

 This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-3-287-295

12. Dedeshko D. S., Kovaleva N. N. Ethical requirements for state and municipal employee. *Economy. Education. Right. Scientific research of the state and development of modern society*: Proc. Intern. Sci.-Prac. Conf., Volgograd, October 1–31, 2016. Volgograd, 2016, 430–434. (In Russ.)
13. Kirilina I. A. The problems of ethical regulation of official behavior of civil servants. *Evolution of social relations in the process of Russian modernization: social and regional aspects*: Proc. X Intern. Sci.-Prac. Conf., Penza, October 30–31, 2017. Penza, 2017, 83–86. (In Russ.)
14. Smolensky M. B., Millerov E. V. Problematic issues of legal regulation of ethics of professional behavior of public servants. *Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatelstvo; pravo i upravlenie*, 2019, (5): 81–83. (In Russ.)
15. Parniuk R. A. Ethics and etiquette of a public servant. *Innovatsionnaia nauka*, 2019, (3): 197–200. (In Russ.)
16. Filonov V. I., Gorlach M. Y. Responsibility for violation of the norms of ethics and official behavior of state and municipal employees of the Russian Federation. *Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*, 2017, (1): 11–15. (In Russ.) DOI: 10.12737/article_5901db43b1d402.11668287
17. Hovalyg A.-S. R. Ethical standards as part of the qualification requirements for the position of public servant. *Innovatsionnaia nauka*, 2020, (1): 70–72. (In Russ.)
18. Kazeeva Yu. N. Professional ethics in the mechanism of public administration. *Society and life space of the individual (interdisciplinary aspects)*: Proc. II All-Russian Sci.-Prac. Conf., Penza, 27–28 March, 2019. Penza, 2019, 30–32. (In Russ.)
19. Sokolov V. M. Moral values of the Russians within the context of state management. *Communicology*, 2015, 3(1): 89–99. (In Russ.)
20. Mažeikis G., Perov V. Moralinės legitimacijos reikšmė kritinės teorijos požiūriu. *PROBLEMOS*, 2015, (87): 44–59.
21. Akimova A. M., Lazutina E. M., Pischurnikova V. S. Content analysis of the content of ethical codes in the Russian Federation (on the example of two documents of the federal level of management). *GosReg. Gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennyh otnoshenij*, 2018, (2): 213–216. (In Russ.)
22. Valkovich O. N., Khuazheva B. R. Problems of control and monitoring compliance with the code of ethics and the official behavior of state officers. *Economics of sustainable development*, 2019, (4): 46–50. (In Russ.)
23. Sizganova E. Yu. Analysis of the content of the ethics code and official behavior of state and municipal employees. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta*, 2019, (4): 171–174. (In Russ.)

This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License