

Секция «Государственное и муниципальное управление»

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЛОВОЙ
РЕПУТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
КАК ИНСТРУМЕНТА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Мингазова Зулфия Раисовна

Аспирант

Башкирский государственный аграрный университет, Факультет информационных технологий и управления, Уфа, Россия

E-mail: ZR1986@yandex.ru

В настоящее время активизируются и расширяются научно-исследовательские работы, посвященные изучению проблем в сфере модернизации государственной кадровой политики. Ее необходимость на современном этапе развития Российской Федерации отмечали и отмечают не только сами первые лица государства, исследователи, но и простые граждане. Работа по данному направлению в Российской Федерации ведется не так давно (с 2008 г.), поэтому сейчас в данной области существуют определенные проблемы. Особенно остро эти проблемы проявляются в части создания целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты в стране. Модернизация в этой сфере предполагает формирование открытой, конкурентоспособной, престижной и ориентированной на результативность государственной гражданской службы (далее – государственная служба), применение инновационных технологий государственного управления. Однако решение поставленных задач невозможно без формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы. А важным условием для этого является приход на государственную службу мотивированных и целеустремленных профессионалов. И именно эту задачу - привлечение на государственную службу «лучших из лучших» - может решить, на наш взгляд, применение метода управления деловой репутацией государственного служащего.

Исследования по изучению самого понятия деловой репутации, а также ее формирования и развития ведутся по различным направлениям. Отдельные аспекты феномена деловой репутации получили свое освещение, как в научной литературе, так и в законодательстве.

В первом направлении (назовем его социологическим) в понятиях «статусная репутация», «социальный престиж» раскрывается сущность деловой репутации как социального феномена (работы М. Вебера) [3]. Однако в подобных работах для измерения данных понятий используются такие критерии, как: образ жизни, формальное образование, престиж профессии и рождения. Т.е., репутация в данном случае зависит не от способностей личности, а от привилегий и материальных благ.

В юридической литературе (работы А.М. Эрделевского, А.Л. Анисимова, М.Н. Малеиной, Е.Ю. Докукиной и др.) большое внимание уделяется деловой репутации юридических лиц, а также оценке фирм, предприятий, бизнеса со стороны смежников, контрагентов, потребителей [1,6,12]. Особое внимание отводится понятию деловой репутации кредитных организаций, которое закреплено законодательно и оно является объектом судебной защиты. Но в юридической литературе отсутствуют работы, посвященные регулированию отношений по формированию и развитию деловой репутации работников, служащих и т.д.

В экономической литературе так же имеются несколько направлений толкования понятия деловой репутации. В первом случае в западной литературе обычно используют термин «goodwill» – «доброе имя» фирмы. С данной точки зрения деловая репутация рассматривается как составляющая нематериальных активов в одном ряду с авторскими правами, торговой маркой, ноу-хау. Деловая репутация коммерческих лиц учитывается в их нематериальных активах, является источником дополнительной прибыли, о чем свидетельствуют подзаконные акты о бухгалтерском балансе и по учету нематериальных активов [7]. Но это направление не применимо к государственным служащим, т.к. они являются физическими лицами.

В области экономики труда ряд исследований посвящены деловой репутации корпоративных работников (работы М.В. Дулясовой, Т.Р. Ханнановой и др.). В данном контексте под деловой репутацией работника понимается представление работодателя, работника, иных связанных с ним лиц о профессионально важных и личностных качествах работника, врожденных и (или) сформированных на прежнем месте работы или учебы, сложившееся в результате оценки этих качеств, основанной на нормативно закрепленных и научно обоснованных методиках [11]. Именно в этих работах впервые была доказана взаимосвязь деловой репутации работника и его человеческого капитала. Однако данное направление не учитывает многогранности правового статуса государственных служащих и сложности осуществляемой ими деятельности.

В свою очередь вопросы феномена деловой репутации государственного служащего затрагивались в нескольких работах специалистов в области государственного и муниципального управления (работы Е.Ю. Киреевой, И.Р. Гимаева) в контексте рассмотрения проблем развития государственной и муниципальной службы. Однако с данной точки зрения эффективность государственного управления не связывалась с уровнем деловой репутации служащего, и тем более она не рассматривалась как эффективный инструмент государственной кадровой политики.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что деловая репутация государственного служащего не достаточно полно рассматривается в предлагаемом нами контексте. Существующие правовые нормы не являются преградой для поступления на государственную службу недобросовестных лиц, небрежно относящихся к государственному языку, не владеющих информационными технологиями и не желающих перестраивать свою деятельность в соответствии с вызовами времени.

Чтобы продолжить наше исследование, необходимо определиться с понятийным аппаратом. Что же собой представляет деловая репутация государственного служащего? Проанализировав существующие понятия, становится ясно, что они не могут быть применены к государственным служащим, т.к. это обусловлено самой спецификой их деятельности. Как отмечает Г. В. Атаманчук, данная специфика проявляется в том, что:

а) государственными служащими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, в организации и регулировании общественной жизнедеятельности, сознания, поведения и деятельности миллионов людей;

б) их труд – интеллектуальный, психологически насыщенный, состоящий в основном в осмыслении управленческой информации и воздействии на людей;

в) в их усилиях проявляется государственная власть, придающая им авторитет и

должную гарантию;

г) труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому из их субъектов жесткие требования [2].

Таким образом, существующие понятия могут стать только основой, отталкиваясь от которой необходимо сформулировать понятие деловой репутации государственного служащего.

Для того чтобы формировать и развивать деловую репутацию государственного служащего необходима и соответствующая правовая база. Без правовой основы невозможно регулировать и управлять ни одним явлением и процессом в обществе. К настоящему моменту в РФ сложилась следующая нормативно-правовая система, посвященная регулированию отношений, складывающихся при формировании и развитии деловой репутации государственного служащего.

Самым главным законодательным актом в существующей системе источников правового регулирования понятия деловой репутации государственного служащего является Конституция РФ. В соответствии с ней субъект управления обязан соблюдать правовые нормы, закрепленные в ней и в других законах; каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени и т.п. Специальное общее правило о защите чести, достоинства и деловой репутации закреплено в Гражданском кодексе РФ. Отдельные нормы о защите чести, достоинства и деловой репутации содержатся в законе РФ «О средствах массовой информации». Далее в приведенной системе следует федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором установлены квалификационные требования при замещении должности государственной службы. Квалификационные требования являются показателями соответствия профессиональной деятельности, что предполагает наличие соответствующего профессионального образования, специализации, квалификации и стажа работы, а также профессионализм и компетентность претендента.

К подзаконным актам федерального уровня, касающихся деловой репутации государственного служащего, необходимо отнести Указы Президента РФ о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность руководителя субъекта, об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также Постановления РФ. В данных актах упоминается авторитет и деловая репутация кандидатур (однако не говорится о том, что представляет собой деловая репутация, каково должно быть ее содержание, количественное выражение), утверждаются перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [10]. Значения части критериев должны выявляться с помощью опроса населения, поэтому они непосредственно связаны с понятием деловой репутации государственного служащего, так как показатели деловой репутации служащих в совокупности дают представление о деловой репутации самого органа власти и управления.

К федеральным подзаконным актам, непосредственно регулирующим деловую репутацию государственного служащего, необходимо также отнести различные кодексы делового поведения, принимаемые органами исполнительной власти. Например, приказом МВД РФ утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, в котором рассматриваются вопросы влияния этического поведения служащих на уровень их деловой репутации.

В субъектах РФ также сформировался определенный класс нормативно-правовых

актов, в той или иной мере затрагивающих сферу вышеупомянутых отношений. В Республике Башкортостан, например, это: Конституция РБ, закон Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан». В Конституции РБ, как и в Конституции РФ, установлены основы поведения при выполнении должностных обязанностей государственным служащим. В законах устанавливаются такие же квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы. В Кодексе РБ о выборах установлены меры по защите деловой репутации кандидатов в депутаты.

На локальном уровне также имеются подобного рода подзаконные акты. Например, Распоряжением по Министерству внешнеэкономических связей Московской области утвержден Моральный Кодекс этического поведения государственных гражданских служащих министерства. Кодекс определяет основные морально-этические принципы поведения, которые должны соблюдать гражданские служащие, независимо от занимаемой должности; этические ценности, которыми должны руководствоваться в своей деятельности гражданские служащие [9].

Существуют и неправовые источники регулирования деловой репутации государственного служащего, которые не входят в систему правовых источников, однако играют большую роль в регулировании деловой репутации служащего. Прежде всего, это регламентирующие рекомендательные акты общественных организаций, объединений, профессиональных сообществ. Например, Общественной палатой Российской Федерации был разработан проект Кодекса профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих Российской Федерации. К сожалению, данный проект до сих пор не рассмотрен и не внесен в Государственную думу РФ [5].

Таким образом, анализ системы действующего законодательства, принятого в процессе всех этапов реформирования государственного управления, показывает, что законодатель все больше внимания уделяет деловой репутации государственных служащих. Но существующие нормативно-правовые акты не имеют единой базы и основы, отталкиваясь при правотворчестве лишь от локальных норм и правил, в связи с чем данная система страдает противоречивостью и пробелами. Например, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ потерпевшим признается физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. То есть, в числе благ физических лиц законодатель не включает деловую репутацию, в то же время таким благом наделяет юридические лица. При этом понятие деловой репутации в самом Гражданском кодексе РФ отнесено к нематериальным благам, которые присущи человеку от рождения и неотчуждаемы и защищаются законами Российской Федерации. Налицо явное противоречие. Ведь от того, что понимается под деловой репутацией, зависит судьба человека и построение всей системы управления ею. Пробел имеется и в законодательстве, регулирующем государственную службу, в части регулирования деловой репутации государственного служащего, что отрицательно сказывается на эффективности управления и качестве человеческого капитала, задействованного в этой области. Например, есть упоминания о предоставлении возможности опровергнуть сведения, порочащие деловую репутацию кандидатов в депутаты, и об ее учете при рассмотрении кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Но таким образом законодатель устанавливает меры лишь защиты

деловой репутации физических лиц, при этом, не уделяя внимания первоначальным стадиям ее формирования и развития. На наш взгляд, невозможно системно защитить то явление, формирование или появление которого изначально не было урегулировано законодательным путем.

Нерешенность проблемы закрепления, формирования и развития деловой репутации государственных служащих подтверждается фактом существования вышеназванных кодексов профессиональной этики и моральных кодексов этического поведения, которые разрабатываются в последние годы не только общественными организациями и объединениями, но и самими органами исполнительной власти как локальные нормативные акты. Более того, некоторые органы исполнительной власти ввели уже в свою практику учет положительной деловой репутации претендента при проведении конкурса на замещение вакантной должности [8]. Между тем, самостоятельное изготовление норм органами власти и управления является объективным посылом для формирования правовых основ деловой репутации государственного служащего. Издание органами власти и управления подобных актов – это явная попытка саморегулирования, хотя их деятельность является строго подотчетной и полностью отрегулированной законом.

Однако все вышеперечисленные меры носят лишь локальный характер, означая тем самым, что в остальных органах власти и управления и в общественном сознании они не сформировались как общепринятое правовое понятие.

Таким образом, подводя итог проведенному анализу, можно сделать следующие выводы:

1. Формируется система правового регулирования в области деловой репутации государственного служащего. Однако в основе построения данной системы не заложен общепринятый понятийный аппарат, что является одним из причин ее несовершенства.

2. Все стадии данного процесса должны быть законодательно урегулированы, принимаемые нормативно-правовые акты должны представлять собой иерархичную систему управления деловой репутацией государственных служащих, в которой нормативные акты нижестоящего уровня не должны противоречить нормам права вышестоящего уровня, и вместе с иными нормативными правовыми актами выстраивать стройную систему по выработке и реализации государственной кадровой политики.

3. Существующая система по управлению деловой репутацией государственного служащего требует своего совершенствования: во-первых, необходимо разработать научно обоснованные методики по управлению деловой репутацией, которые должны быть нормативно закреплены, во-вторых, закрепить в законодательстве в качестве обязанности представителя нанимателя учет, поддержку, создание условий для развития деловой репутации государственного служащего.

4. При совершенствовании правовых основ управления деловой репутацией государственного служащего необходимо учитывать положительный опыт, который сложился на локальном уровне и на уровне подзаконных актов.

Данные предложения должны быть учтены в правотворческой работе. В первую очередь, необходимо на уровне федерального закона закрепить само понятие деловой репутации государственного служащего. На основе проведенного анализа научной литературы и законодательства мы предлагаем в п. 1 ст. 21 федерального закона от 27.07.2004 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» внести следующую поправку: «Под деловой репутацией государственного гражданского служащего

следует понимать представление государства в лице уполномоченных должностных лиц и органов и организаций и граждан, средств массовой информации, иных связанных с ними лиц о профессионально важных и личностных качествах государственного гражданского служащего, врожденных и (или) сформированных на прежнем месте работы или учебы, а также в процессе прохождения государственной гражданской службы, сложившееся в результате оценки этих качеств, основанное на нормативно закрепленных и научно обоснованных методиках»[4].

Система нормативно-правовых актов с учетом наших предложений могла бы стать основой для осуществления системной деятельности по формированию и развитию деловой репутации в области государственной службы. Эта деятельность должна включать в себя работу по поддержке на этапах конкурсного отбора, ротации, квалификационного экзамена, до и после заключения контракта и даже после выхода на пенсию как фактор социальной поддержки, что стало бы новым витком в развитии государственной кадровой политики.

Необходимо также разработать эффективный и действенный механизм по защите деловой репутации государственного служащего. Она должна рассматриваться в судебной практике как особая категория, как деловая репутация должностного лица, выполняющего свои полномочия от имени государства. Обладание государственными служащими деловой репутацией как легально признанным феноменом создало бы основу для правовой защиты субъективного права данных служащих на деловую репутацию.

Литература

1. ЛИТЕРАТУРА

1. 1. Анисимов А.Л. Честь, достоинство, деловая репутация под защитой закона. – М.: Норма, 2004. – 88 стр.
2. 2. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. 3. Вебер М. Класс, статус и партия. Социальная стратификация / под ред. Белановского С.А. – М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 1992. – 421 с.
4. 4. Камалова З. Понятие деловой репутации государственного и муниципального служащего: проблема статуса // Студент и аграрная наука. – Уфа: БГАУ, 2008. – С. 192-193.
5. 5. Колодкин Л.М. Кодекс профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих РФ (проект). – Режим доступа: <http://www.ptzpage.ru/post/38>
6. 6. Малеина М. Н. Нематериальные блага и перспективы их развития // Закон. –1995. – № 10. – С. 102 - 105.
7. 7. Приказ Министерства финансов РФ от 27 дек. 2007 г. № 153н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет нематериальных активов (ПБУ 14/2007)» // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.

9. 8. Приказ Росохранкультуры от 03 дек. 2008 г. № 124 «О квалификационных требованиях» // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
10. 9. Распоряжение по МВЭС «Об утверждении Морального Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих». – Режим доступа: http://mvs.mosreg.ru/_acts/204.html.
11. 10. Указ Президента РФ от 27 дек. 2004 г. № 1603 (ред. от 11.02.2006) «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
12. 11. Ханнанова Т.Р. Деловая репутация в системе трудовых отношений. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2009. – 308 с.
13. 12. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 320 с.