1. **Профессиональная культура и требования к служебному поведению муниципальных служащих**

Профессионально культура является одним из наиболее интересных и малоизученных феноменов, которые привлекают внимание специалистов в области государственного и муниципального управления.

**Профессиональная культура муниципальной службы** – комплекс ценностей и норм служебного поведения, принимаемых и разделяемых муниципальными служащими определенного муниципального органа и являющихся продуктом их совместной деятельности.

Специфика **муниципальной** службы как профессиональной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий **муниципальных** органов и лиц, замещающих **муниципальные** должности, предопределяет особый правовой статус **муниципальных** служащих в служебных (трудовых) отношениях. Регламентируя правовое положение **муниципальных** служащих, порядок поступления на **муниципальную** службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила (требования), что обусловлено целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления, задачами и принципами ее организации и функционирования.

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

Требования к служебному поведению включают в себя три типа нравственных норм:

– предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали **муниципального** служащего);

– запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);

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

Большинство требований к служебному поведению **муниципального** служащего, установленных Федеральным законом № 25-ФЗ, связано с правами **муниципального** служащего (ст. 11), обязанностями (ст. 12), ограничениями (ст. 13), запретами (ст. 14).

Следует отметить, что в законе нельзя предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности **муниципального** служащего. Статьи закона не заменяют и личного морального выбора, позиции и убеждений человека, сто совести.

Следует подчеркнуть, что для оценки этического поведения **муниципального** служащего требуется более высокий стандарт, чем тот, который применяется для оценки нравственности других граждан. Требования к поведению **муниципального** служащего должны быть более строгими, чем обычные моральные нормы.

Требования к служебному поведению гражданских служащих установлены ст. 14.2 Федерального закона № 25-ФЗ. Согласно этому законумуниципальный служащий обязан:

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

2) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан;

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

4) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;

5) проявлять корректность в обращении с гражданами;

6) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

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

8) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

9) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа.

**Повышенные требования предъявляются к руководителям.** Муниципальный служащий, являющийся руководителем, обязан не допускать случаи принуждения муниципальных служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

Необходимо, однако, отметить, что перечень требований к служебному поведению гражданского служащего не является исчерпывающим, часто возникают сложности при практической реализации положений Федерального закона № 25-ФЗ о служебном поведении, которые во многом связаны с:

– субъективностью и поливариантностью оценки моральных, этических, нравственных категорий;

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

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

Но смысл требований определяет главное – закон позволяет не дожидаться последствий злоупотреблений муниципальных служащих (например, возникновения ненадлежащей выгоды и оснований для привлечения лица к административной или уголовной ответственности), а устранять причины, предпосылки коррупции и иных злоупотреблений на ранних стадиях, на уровне дисциплинарной ответственности.

Существуют принципы служебного поведения муниципального служащего:

— добросовестное исполнение должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы органов местного самоуправления;

— признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, именно они определяют основной смысл и содержание деятельности как органов местного самоуправления, так и муниципальных служащих;

— неоказывание предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, независимость от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

— уведомление представителя нанимателя, органов прокуратуры или других государственных органов либо органов местного самоуправления обо всех случаях обращения к служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

— соблюдение установленных федеральными законами ограничений и запретов;

— соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения;

— принятие предусмотренных законодательством РФ мер по недопущению конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

— противодействие проявлениям коррупции;

— предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи в соответствии с законодательством.

Конкретных положений о привлечении к дисциплинарной ответственности в Законе N 25-ФЗ нет, но есть отдельные статьи, предусматривающие виды ответственности за совершение дисциплинарных проступков (ст. 27), взыскания за несоблюдение ограничений и запретов (ст. 27.1) и увольнение в связи с утратой доверия (ст. 19).

Согласно ст. 27.1 Закона N 25-ФЗ за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом N 25-ФЗ, Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются (как и за совершение дисциплинарных проступков) взыскания:

— замечание;

— выговор;

— увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. Трудовым кодексом установлены следующие основания увольнения за совершение дисциплинарного проступка:

— неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (п. 5 ч. 1 ст. 81);

— однократное грубое нарушение служащим трудовых обязанностей, установленных п. 6 ст. 81 ТК РФ (это прогул, появление в состоянии алкогольного или иного опьянения, разглашение государственной и иной тайны, хищение, нарушение требований охраны труда).

Статьей 19 Закона N 25-ФЗ предусмотрено увольнение за несоблюдение запретов и ограничений, предусмотренных его ст. 13 и 14, и в связи с утратой доверия в случае:

— возникновения конфликта интересов (ст. 14.1);

— непредоставления или предоставления заведомо недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 15).

Можно сделать вывод: если будет установлено, что муниципальный служащий нарушил требования к служебному поведению ст. 14.2 Закона N 25-ФЗ, например, некорректно обращался к гражданам при исполнении своих служебных обязанностей, уволить его нельзя, поскольку такое основание для увольнения служащего не предусмотрено. Уволить его можно будет, если только на момент совершения данного нарушения служащий имел неснятое дисциплинарное взыскание. В этом случае он будет уволен по п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей. Если же дисциплинарного взыскания служащий не имеет, к нему может быть применен такой вид взыскания, как замечание или выговор.

Применение дисциплинарных взысканий осуществляется в порядке, установленном ст. 193 ТК РФ. Кроме этого, до решения вопроса о применении дисциплинарного взыскания муниципальный служащий в силу ст. 27 Закона N 25-ФЗ может быть отстранен.

Взыскания, предусмотренные ст. 14.1, 15 и 27 Закона N 25-ФЗ, применяются представителем нанимателя на основании:

— доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

— рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию;

— объяснений муниципального служащего;

— иных материалов.

При применении таких взысканий учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения служащим должностных обязанностей.

В акте о применении к служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается ч. 1 или 2 ст. 27.1 Закона N 25-ФЗ. В зависимости от нарушения служебного поведения основанием увольнения может быть:

— п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона N 25-ФЗ — несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;

— п. 7.1 ст. 81 ТК РФ — непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредоставление или предоставление неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (своих или супруга (супруги), несовершеннолетних детей), открытие (наличие) счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя;

— п. 2 ч. 1 ст. 27.1 Закона N 25-ФЗ — утрата доверия (в случаях совершения правонарушений, установленных ст. 14.1 и 15 Закона N 25-ФЗ);

— п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ — неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание.