



DOI: 10.22363/2313-2272-2023-23-4-901-915

EDN: BZUIVR

Нравственные основы деятельности муниципальных служащих*

В.С. Мухаметжанова

Российский университет дружбы народов,
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

(e-mail: mukhametzhanova-vs@rudn.ru)

Аннотация. Статья посвящена анализу современного состояния муниципальной службы как особого вида профессиональной служебной деятельности с особым этическим комплексом. Повышенный интерес к развитию местного самоуправления в России обусловлен новым этапом реформирования муниципальной службы — социально-правового института местного самоуправления и одного из важнейших в современном обществе вида профессиональной служебной деятельности. Эффективность органов местного самоуправления напрямую зависит от уровня вовлеченности населения — с одной стороны — и высокого уровня нравственного осознания своей деятельности корпусом муниципальных служащих — с другой. Профессиональная этика, отличаясь своим прикладным характером, выполняет важную задачу — конкретизирует общие этические регуляторы практической деятельности применительно к определенной профессии. Этические принципы муниципальной службы как регулятор деятельности чиновников поддерживает эффективность управленческой деятельности, способствуя росту ее результативности. Высокие требования профессиональной этики касаются всех работников, их выполнение и осознание — основное условие профессионализма. В современном обществе профессионализм, наряду с соответствующими знаниями, умениями и навыками, формируют ценностно-нормативные, этические приоритеты личности, позволяющие ей выбирать оптимальные форматы выполнения своих профессиональных обязанностей. На основе анализа ряда законодательных документов и этического кодекса в статье рассмотрены критерии профессионализма и компетентности муниципального служащего, призванные повысить эффективность выполнения им должностных обязанностей. Знание и соблюдение положений Кодекса — один из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения. Профессиональная культура тесно связана с профессиональной этикой, поэтому развитие профессиональной культуры помогает работнику стать профессионалом своего дела. Формирование профессиональной культуры муниципальных служащих обеспечивается, с одной стороны, установленными законодательными требованиями к служебному поведению, с другой стороны, субъективным восприятием служащими определенных знаний, способностей, ценностей и норм этического кодекса поведения.

Ключевые слова: профессионализм; профессиональная этика; муниципальная служба; реформа местного самоуправления; профессиональная культура; этические принципы; этический кодекс

*© Мухаметжанова В.С., 2023

Статья поступила 11.04.2023 г. Статья принята к публикации 26.09.2023 г.

На протяжении последних десятилетий возрастают требования общества к содержанию, качеству и функционированию единой системы государственного аппарата, и интерес российского общества к нравственному содержанию профессиональной деятельности не случаен. Высокие требования к квалификации, профессиональным и личностным особенностям государственных и муниципальных служащих определяют создание действенной системы управления, закладывая тем самым основания российской государственности и гражданского общества. Повышение эффективности и качества системы управления, поэтапное социально-экономическое реформирование органов местного самоуправления подтвердили зависимость социальной стабильности от состояния механизмов управления и качества кадрового потенциала всех уровней власти.

Интерес к развитию местного самоуправления обусловлен также проводящейся муниципальной реформой, призванной конкретизировать положения конституционной реформы 2020 года, и работой Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ) над новым федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Так, 23 апреля 2023 года состоялось заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, в ходе которого обсуждались ключевые вопросы кадрового потенциала муниципальной службы, задачи пространственного развития муниципальных образований и особенности работы местного самоуправления в единой системе публичной власти. В.В. Путин обратил особое внимание на повышение качества жизни граждан и совершенствование механизмов взаимодействия населения с органами местного самоуправления [9; 10]. ВАРМСУ была учреждена в мае 2019 года как национальная ассоциация развития местного самоуправления и переименована во всероссийскую в декабре 2019 года. В настоящее время в ее состав входят 85 региональных ассоциаций — советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Ассоциация оказывает методическую и правовую помощь региональным советам, занимается просветительской деятельностью. В 2023 году ВАРМСУ запустила масштабный проект — марафон «Муниципальный диалог», направленный на сбор и анализ успешных практик и проблемных вопросов в муниципальной повестке. Одной из ключевых задач проекта — выработка универсальных решений для повышения эффективности муниципальных образований [16].

Специфика профессиональной деятельности муниципальных служащих

Местное самоуправление — уровень власти и особая форма ее осуществления, которая предполагает иные принципы организации и взаимодействия, нежели те, что характеризуют государственную систему управления. Конституция определяет органы местного самоуправления как особый

вид публичной власти, созданный для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории и не входящий в систему государственных органов. В соответствии с Федеральным законом № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление — характеристика муниципальных образований, которые не всегда совпадают с границами административно-территориальных делений, т.е. субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять территориальные единицы (муниципальные образования), в которых будет осуществляться местное самоуправление. Таким образом, территориальные основы местного самоуправления как института муниципального права — это совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: состав и границы территории, порядок их установления и изменения [23]. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Накопленный практический опыт в сфере организации местной власти позволяет системно совершенствовать правовые основы местного самоуправления, в том числе путем принятия концептуально нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», сохраняя преемственность с действующими федеральными законами. Разработка законопроекта направлена, прежде всего, на реализацию положений Конституции о единой системе публичной власти, обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в интересах населения и совершенствования организации местного самоуправления в целом [10; 25].

Значимость нравственного аспекта управленческой деятельности актуализирует проблему особой профессиональной этики муниципальной службы — как фундамента служебной культуры должностных лиц, систематизирующего этические принципы, нормы, запреты и правила служебного поведения муниципальных служащих, выступающих посредниками в отношениях между государством и его гражданами. Правовым основанием для распространения на муниципальных служащих утвержденных законодательством принципов, норм, запретов и правил служебного поведения выступает Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Муниципальная служба институциональна, выступает организационным механизмом осуществления социально-экономических преобразований в системе местного самоуправления. Постоянные поправки и изменения в законодательстве о местном самоуправлении свидетельствуют о незавершенной институционализации муниципальной службы,

поэтому, например, работа федеральных проектных команд в рамках марафона «Муниципальный диалог» нацелена на выработку универсальных решений в интересах повышения эффективности деятельности муниципальных образований [16].

28 апреля 2023 года в Финансовом университете при Правительстве состоялась всероссийская научно-практическая конференция «Местное самоуправление: шаг вперед или откат назад?» — для *обмена мнениями и разрешения противоречий во взаимодействия органов государственного и местного самоуправления в практике развития территорий на примере города федерального значения Москва*. Одной из обсуждаемых тем стало проектное управление в деятельности муниципальных образований, поскольку вопрос гражданского участия в осуществлении местного самоуправления весьма актуален. Развитие эффективных механизмов влияния населения на ситуацию в муниципальных образованиях и на действия местных властей в рамках проектного подхода — перспективное направление совершенствования местного самоуправления. В ходе круглого стола были обсуждены особенности реализации национальных проектов на муниципальном уровне, проблемы инфраструктурных проектов в условиях глобальных вызовов, совершенствование системы государственно-административного управления и ее структурных элементов [28].

Как социальный институт муниципальная служба представляет собой исторически сложившуюся, устойчивую форму организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе в органах местного самоуправления. Муниципальная служба начала формироваться в России после принятия Конституции в 1993 году, т.е. «сверху», через установление формальных законодательных норм — это одна из главных причин трудностей ее институционального становления и закрепления. Согласно институциональной теории Д. Норта [17], социальный институт — своеобразный «узел» проявления активности общества, т.е. институты — это формальные и неформальные «правила игры» или ограничители взаимодействия между людьми. Под социальным институтом понимаются «относительно устойчивые типы и формы социальной практики, посредством которых организуется общественная жизнь, обеспечивается устойчивость связей и отношений в рамках социальной организации общества». Соответственно, институционализация — это «процесс, когда некая общественная потребность начинает осознаваться как общесоциальная, а не частная, и для ее реализации в обществе устанавливаются особые нормы поведения, готовятся кадры, выделяются ресурсы» [5. С. 51]. Роль институтов, по Нортону, — установление устойчивой (пусть не всегда эффективной и неизменной) структуры социальных взаимодействий. Современное общество отличается высокой степенью институционализации благодаря, в первую очередь, институционализированным взаимодействиям, которые обеспечивают удовлетворение самых важ-

ных потребностей общества и индивида. Социальные институты составляют ткань общества: расположенные как бы на поверхности общественной жизни, они, благодаря своей организационной форме, доступны для наблюдения и управления.

Местное самоуправление как социальный институт — это организованная система связей, функций и социальных норм, включающая в себя: совокупность формальных правил, отраженных в законах и других общеобязательных актах, которые регулируют отношения в сфере местного самоуправления; организации, действующие в сфере науки и практики местного самоуправления (властные структуры, научные учреждения, ассоциации, фонды и т.д.); общественно-гражданские структуры, через которые гражданин реализует свои свободы и конституционное право на самостоятельное решение местных проблем индивидуально или в рамках местного сообщества; систему ценностей, традиций, установок, статусов, ролей, неписаных правил поведения в рамках функционирования системы местного самоуправления.

Профессиональная культура муниципальной службы

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления, и она обретает все большую профессионализацию благодаря своему развитию и как определенного вида управленческой деятельности, и как социального института, из чего следует становление соответствующей социально-профессиональной группы — муниципальных служащих: профессиональная деятельность может эффективно регламентироваться только группой, достаточно близкой к профессии, чтобы чувствовать все ее потребности и иметь возможность следить за ее изменениями [8. С. 9]. Профессионализация деятельности муниципальных служащих предполагает, с одной стороны, комплекс гибких социальных технологий по управлению общественными процессами, с другой — постоянное усложнение содержания труда муниципального служащего, появление новых профессиональных требований и специальностей, возрастание степени сложности объективированных форм труда — должностей, рабочих мест. Формирование социально-профессиональной компетентности как совокупной интегральной личностной характеристики человека, получившего квалификацию и отличающегося профессионализмом, нацелено на становление особой культуры профессиональной деятельности.

Феномен культуры может оказывать непосредственное, часто непредсказуемое влияние на результат управленческих решений, достижение промежуточных и конечных целей. В этой связи уровень профессиональной культуры — интегрированный фактор эффективности муниципальной службы. Иными словами, под профессиональной культурой в широком смысле следует понимать специфические, характерные для данной организации образцы поведения, системы ценностей и регулятивных норм. Кроме

того, профессиональную культуру можно рассматривать как: стиль управления производственным и технологическим процессом (производственная культура); способ интеграции трудового коллектива, объединенного в процессе производственной деятельности (культура управления); инструмент создания имиджа в обществе (культура имиджа); средство оценки реальных достижений и потенциальных возможностей коллектива (деловая культура) [6; 11. С. 70–72].

В структуре профессиональной культуры можно выделить три уровня [12. С. 29]: поверхностный (феномены, которые можно увидеть, услышать или почувствовать при вхождении в новую группу с незнакомой культурой, например, наблюдаемое поведение работников и формальное языковое общение); внутренний (восприятие ценностей и норм носит сознательный характер и зависит от желания людей) — на этом уровне изучаются инструментальные ценности и нормы, разделяемые членами организации, в соответствии с тем, насколько эти ценности отражаются в символах и языке; глубинный (базовые ценности, лежащие в основе убеждений большинства членов коллектива и определяющие его профессиональный уровень, манеру поведения его членов, морально-психологический климат в целом). Таким образом, ядро профессиональной культуры составляют ценности, трансформированные в определенное мировоззрение, образ мышления, стиль поведения и манеру общения. основополагающие ценности, которые разделяются членами организации, могут быть абсолютно разными, в том числе они зависят от того, что лежит в ее основе — интересы организации в целом или ее членов [3].

Как культура в целом опирается на общепризнанные ценности и общепринятые нормы поведения, так и профессиональная культура формируется на основе признанных ценностей и принятых норм поведения представителей определенной профессии. Профессиональная культура задает некоторую систему координат, позволяет согласовать индивидуальные цели с общей целью деятельности, формируя общее культурное пространство, включающее ценности, нормы и поведенческие модели, разделяемые всеми профессионалами. В этом смысле профессиональная культура — симбиоз материальной и духовной жизни представителей определенной профессии: с одной стороны, это комплекс доминирующих в ней норм и ценностей и принятый на их основе кодекс поведения; с другой стороны — культурное пространство, основанное на определенной идеологии и представленное в виде традиций, мифов и легенд, языка и системы коммуникаций. Соответственно, профессиональная культура муниципального служащего может быть представлена как культура носителя конкретных знаний, традиций и норм деятельности.

Местное самоуправление — самая близкая к населению форма власти, однако даже Европейская хартия местного самоуправления не отделя-

ет его от системы государственной власти и ее институтов [21. С. 16–18]. Особый статус муниципальных образований, в котором сочетаются властные полномочия и право ведения хозяйственной деятельности, предоставляет органам местного самоуправления возможности для эффективного использования местного потенциала и уверенного социально-экономического развития локальной территории. С точки зрения управления местными процессами децентрализованная власть значительно эффективнее централизованной, поскольку объект управления максимально приближен к его субъекту [7. С. 9–12]. В то же время институты местного управления во многом интегрировались в государственный управленческий механизм и претерпели серьезные изменения, все больше включаясь в единый общеправленческий механизм. Соответственно, работу муниципального служащего следует в первую очередь рассматривать как обычную управленческую деятельность чиновника в области местного самоуправления [20. С. 48–50].

С точки зрения интегративно-культурологического подхода содержание понятия «социально-профессиональная компетентность управленца» позволяет рассматривать ее как показатель культуроориентированности субъекта [1]. Социально-профессиональная компетентность управленца, будучи личностным, формируемым на практике качеством, проявляется в адекватном решении профессиональных задач в разнообразных ситуациях, в поведении и социально осмысленных поступках. Целевая детерминация в социально-профессиональной компетентности исходит из необходимости соответствовать современной модели специалиста, достичь максимального уровня профессионализма и идеалов нравственности в решении профессиональных задач.

Социальная составляющая профессиональной компетентности предполагает следующие способности управленца: «возделывать» в себе человеческое через философские практики; заботиться о себе через обучение и интеграцию знаний, поскольку социальный престиж может быть основан на образованности; «выстраивать» свое поведение, соизмеряя его с выдающимися образцами русской классической бюрократической культуры; руководствоваться служебным долгом, осуществляя властные полномочия объективно и беспристрастно, осознавая значимость действий, направленных на достижение социального благоденствия; осознавать последствия принимаемых решений; признавать право каждого на собственные взгляды и ценности, порой отличные от культурных ценностей представляемой субъектом организационной культуры; подчиняться централизованному контролю и дисциплине — «осознание управленцем своего высокого статуса не только совместно с его готовностью подчиняться вышестоящим, но и исполняет функцию компенсации, позволяя ему сохранить самоуважение» [26. С. 37]. В результа-

те единство профессионального и личностного позволяет управленцу ориентироваться на выполнение социально значимых и полезных дел как профессионалу, «нравственно дисциплинированному и самоотверженному», понимающему личную ответственность за сохранение социального порядка, за последствия совершаемых действий и принятых решений. Профессиональные знания, будучи применены на практике, наполняются ценностными смыслами, становятся внутренним убеждением, частью оценочных и понятийных категорий, установок и поведенческих паттернов.

Итак, социально-профессиональная компетентность управленца предполагает формирование в человеке субъектности — качеств, которые в совокупности с деятельностью позволяют выстраивать траекторию личностно-профессионального развития, самоопределяться, самопроектироваться и самоорганизовываться. Социально-профессиональная компетентность обеспечивает специалисту возможность приобретать, анализировать и распространять свой опыт, совершенствовать и интегрировать знания, превращая их в целесообразно оформленные действия, корректировать публичную деятельность с учетом интересов всех взаимодействующих сторон. Развитая социально-профессиональная компетентность — признак сформированной личности, носителя образцов культуры профессиональной деятельности, эффективно осуществляющего управление. Можно выделить два аспекта в повышении профессионализма муниципальных служащих: личностный — структура целеполаганий и мотивация, наличие необходимых знаний и опыта; организационно-деятельностный аспект — функционирование организации, в которой трудится субъект. Повышение профессионализма — задача не только управленца, но и организации, поэтому в профессиональном развитии муниципальных служащих необходимо «использовать практику служебной деятельности, сложную систему взаимодействия должностных структур иерархического подчинения, межличностных отношений, технологий оценки (аттестации, открытые конкурсы, квалификационные экзамены и др.) и служебного движения» [19. С. 93].

Основные принципы профессиональной этики муниципальной службы

Профессиональная этика как регулятор деятельности корпуса чиновников поддерживает эффективность управленческой деятельности, способствует ее результативности, что позволяет отеснить на второй план мотивацию через принуждение. Этика муниципальной службы характеризует поступки и поведение служащего с точки зрения их оценки, регуляции и последствий, что не позволяет «укрыться» за служебными инструкциями, поэтому сегодня все больше внимания уделяется этиче-

ским стандартам и нормам поведения управленческого персонала. Так, Департамент государственной службы Минздравсоцразвития еще в декабре 2010 года утвердил «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих» — «свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим Российской Федерации и муниципальным служащим, независимо от замещаемой должности». Кодекс был призван повысить эффективность выполнения служащими должностных обязанностей, причем знание и соблюдение положений Кодекса — один из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения [18; 24; 27].

Этические нормы предписывают муниципальному служащему определенный стиль поведения: будучи наделен организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим муниципальным служащим, он должен быть для них образцом профессионализма и безупречной репутации; способствовать формированию в органе местного самоуправления благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата; принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов; принимать меры по предупреждению коррупции и т.п. В служебном поведении муниципальный служащий должен воздерживаться от любых высказываний и действий дискриминационного характера, грубости, пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, неправомерных, незаслуженных обвинений, угроз, оскорбительных выражений, реплик и действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение и т.д.

Кодекс содержит рекомендации (внешний вид муниципального служащего должен способствовать уважительному отношению граждан к органам местного самоуправления и соответствовать общепринятому деловому стилю — официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность) и запреты (не использовать служебное положение для оказания влияния на должностных лиц, муниципальных служащих и граждан при решении вопросов личного характера; воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, если это не входит в должностные обязанности; не допускать нарушений законов и иных нормативных актов, исходя из политической, экономической или иной целесообразности).

Профессиональная этика муниципальной службы как система этических норм и принципов их применения в управлении выполняет важную функцию: даже самые оптимальные правовые нормы, регламентирующие трудовые отношения, могут утратить эффективность в коллективе недобро-

совестных работников, поэтому важно, чтобы правовые нормы дополнялись моральными. Принципы профессиональной этики распространяются на те сферы служебной деятельности, которые не могут быть урегулированы правом (оно в принципе не может помешать проявлению таких негативных качеств, как высокомерие, угодничество, грубость, равнодушие и пр.) [13; 14]. Нормы уголовного права предусматривают суровую ответственность за получение взятки, а моральные нормы осуждают всякое стяжательство с использованием служебного положения.

Особенность профессиональной этики муниципальной службы в том, что она имеет черты формализованного состояния — речь идет об обучении моральным принципам. Более того, современный высокий уровень осведомленности общественности об управлении требует от муниципальной службы соблюдения этического кодекса, и это требование становится обязательным для системы управления. Сложность оценки этики муниципальной службы состоит в том, что она включает в себя не только поддающиеся рациональной оценке нормы профессионального поведения и стиля деятельности, но и групповые стереотипы и мифы, носящие иррациональный характер (воля к власти, способность творчески мыслить и т.д.).

Сущностные характеристики профессиональной этики муниципальной службы могут быть рассмотрены на трех уровнях: общенациональном — публично-правовые институты и носители специфической корпоративной культуры; на уровне государственных и органов местного самоуправления — их стиль работы нормируется совокупностью устойчивых ценностей и правовых норм, накопленных традиций, прошлого опыта и современных задач; на уровне личности служащего — совокупность профессиональных качеств, убеждений, знаний и навыков, определенный репертуар управленческих технологий. Развитое корпоративного сознания (следование принципам профессиональной этики) — условие успешной работы органов власти, направленной на добросовестное и эффективное исполнение служащими должностных обязанностей [4. С. 14; 15]. Важнейший этический принцип муниципального служащего — принцип законности, верховенства Конституции и федеральных законов над прочими нормативными актами и должностными инструкциями [2]. В деятельности служащего часто возникает нравственная проблема — как быть, получив незаконное распоряжение вышестоящего руководителя? Принцип законности соблюдается не всегда: причиной может быть социальная незащищенность служащего, его зависимость от начальства, низкий уровень правовой культуры, неустойчивость личностных ценностей, «гибкая» совесть.

Таким образом, в соответствии с Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муници-

пальных служащих, в основе профессиональной деятельности современного муниципального служащего должны лежать принципы:

- гуманизма (уважение к человеку, вера в него, признание суверенитета и достоинства личности);
- беспристрастности и независимости (служение интересам государства и общества в ситуации морального выбора);
- ответственности (любая власть отвечает за негативные последствия принимаемых решений, неисполнение должностных обязанностей, действия, нарушающие права и законные интересы граждан);
- справедливости (действенная защита прав граждан, законное использование властных полномочий, удовлетворение социальных ожиданий общества — любая несправедливость чиновника дискредитирует не только его, но и власть в целом).

Неуклонное соблюдение государственными и муниципальными служащими принципов законности, гуманности, беспристрастности, ответственности и справедливости свидетельствует о нравственном «здоровье» государства, поэтому они образуют основу этики муниципальной службы, обеспечивая ее целостность и эффективность. Для повышения эффективности деятельности местного самоуправления необходима прочная кадровая основа аппарата муниципальных служащих и комплексный подход к ее обеспечению (актуализация образовательных программ и стандартов по направлениям подготовки в сфере государственного и муниципального управления; качественная переподготовка, повышение квалификации муниципальных служащих и т.д.). Корпус муниципальных служащих должен отличаться не только высоким уровнем профессионализма, компетентностью и обширным кругозором в своей профессиональной деятельности, но и преданностью избранному делу и обязательным соблюдением этических норм.

Библиографический список

1. Андреева И.В., Спивак В.А. Организационное поведение. М., 2008.
2. Бахитановский В.И., Согомонов Ю.В. Профессиональная этика: социологические курсы // Социологические исследования. 2005. № 8.
3. Банных Г.А., Зайцева Е.В., Костина С.Н. Социально-профессиональные характеристики муниципальных служащих в структуре их профессиональной идентичности: результаты социологического исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. № 3.
4. Бойков В.Э. Профессиональная культура и этика государственных служащих // Социология власти. 1997. № 4–5.
5. Волков Ю.Г., Мостовая И.В. Социология. М., 1998.
6. Гребенникова А.А., Масляков В.В., Осипова И.Н. Некоторые аспекты формирования профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих // Журнал прикладных исследований. 2022. № 3.
7. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление. Проблемы реализации / Под ред. А. Мацнева, Ю. Харбих. М., 2007.

8. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1990.
9. Заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления от 23.04.2023 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959>.
10. Заседание экспертного «круглого стола» в Совете Федерации РФ от 20.01.2022, посвященный обсуждению проекта нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832>.
11. Игнатов В.Г., Белолуцкий В.К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. М., 2000.
12. Кантерев, А.И. Информатизация социокультурного пространства. М., 2004.
13. Кодекс служебного поведения должностных лиц: быть или не быть? Отчет о работе «круглого стола» // Чиновник. 2003. № 3.
14. Кожевникова К.С. Правовые вопросы профессиональной этики государственных и муниципальных служащих // Молодой ученый. 2022. № 41.
15. Комлева В.В. Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформы государственной службы // Социология власти. 2004. № 1.
16. Марафон «Муниципальный диалог». Инициативное развитие местного самоуправления // URL: <https://муниципальныйдиалог.рф>.
17. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
18. Нуисков Е.В. Профессиональная этика государственного гражданского и муниципального служащего // Актуальные исследования. 2021. № 22.
19. Омаров А.М. Профессиональное развитие персонала государственной службы // Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1966.
20. Основы управления. Государственное и муниципальное управление. Антикризисное управление. Управление персоналом / Под ред. А.В. Сурина. М., 2008.
21. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России. Проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
22. Мухаметжанова В.С. Профессиональная этика как фактор эффективности деятельности муниципальных служащих: социологический аспект оценки: на примере г. Москвы: Дисс. к.с.н. М., 2011.
23. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2007.
24. Тихомиров Ю.А., Талатино Э.В. О кодификации и кодексах // Журнал российского права. 2003. № 3.
25. Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2022. № 4.
26. Шипунов В.Г. Основы управленческой деятельности. М., 2007.
27. 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.
28. III Всероссийская научно-практическая конференция «Местное самоуправление: шаг вперед или откат назад?». 28.04.2023 // URL: <https://samupr.mosveo.ru/news/msu-vektory-segodnyashnego-dnya>.
29. Dobel P. Public management as ethics // Oxford Handbook of Public Management / Ed. by E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt. Oxford University Press, 2007.
30. Graeber D. The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy. Brooklyn–London, 2015.
31. Trotsuk I.V., Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: Civil servants' social image // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2016. № 2.

Moral foundations of the municipal employees work*

V.S. Mukhametzhanova

RUDN University,
Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, 117198, Russia

(e-mail: mukhametzhanova-vs@rudn.ru)

Abstract. The article considers the current state of municipal service as a special type of professional activity with a specific ethical complex. The increased interest in the development of local self-government in Russia is determined by a new stage in the reform of municipal service as a social-legal institution and one of the most important types of professional activity in the contemporary society. The efficiency of local self-government directly depends on the level of the local population involvement, on the one hand, and on the municipal employees' moral awareness of their activities, on the other. Professional ethics, due to its applied nature, performs an important task — specifies the general ethical principles of practical activity in relation to a particular profession. Ethical complex of municipal service as a regulator of the officials' work ensures the efficiency of management activities, contributing to its increase. High requirements of professional ethics are mandatory for all employees; their fulfillment is the main condition for professionalism. In the contemporary society, professionalism, together with the corresponding knowledge, skills and abilities, forms the value-normative, ethical priorities of the individual, allowing to choose optimal formats for fulfilling one's professional duties. Based on the analysis of legislative documents and the code of ethics, the article examines the criteria of professionalism and competence of the municipal employee, which are to increase the efficiency of their professional activities. Knowledge and compliance with the provisions of the Code is one of the criteria for assessing the quality of professional activity and official behavior. Professional culture is closely related to professional ethics; therefore, the development of professional culture helps to become a professional. The development of professional culture of municipal employees is ensured, on the one hand, by the legislative requirements; on the other hand, by the subjective perception of certain knowledge, abilities, values and norms of the code of ethics.

Key words: professionalism; professional ethics; municipal service; local self-government reform; professional culture; ethical principles; code of ethics

References

1. Andreeva I.V., Spivak V.A. *Organizatsionnoe povedenie* [Organizational Behavior]. Moscow; 2008. (In Russ).
2. Bakshtanovsky V.I., Sogomonov Yu.V. Professionalnaya etika: sotsiologicheskie rakursy [Professional ethics: Sociological perspectives]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2005; 8. (In Russ).
3. Bannykh G.A., Zajtseva E.V., Kostina S.N. Sotsialno-professionalnye kharakteristiki munitsipalnykh sluzhashchik v strukture ih professionalnoy identichnosti: rezultaty sotsiologicheskogo issledovaniya [Social-professional characteristics of the municipal employee in the structure of professional identity: Results of the sociological study]. *Munitsipalitet: Ekonomika i Upravlenie*. 2017; 3. (In Russ).

*© V.S. Mukhametzhanova, 2023

The article was submitted on 11.04.2023. The article was accepted on 26.09.2023.

4. Bojkov V.E. Professionalnaya kultura i etika gosudarstvennykh sluzhashchih [Professional culture and ethics of civil servants]. *Sotsiologiya Vlasti*. 1997; 4–5. (In Russ).
5. Volkov Yu.G., Mostovaya I.V. *Sociology*. Moscow; 1998. (In Russ).
6. Grebennikova A.A., Maslyakov V.V., Osipova I.N. Nekotorye aspekty formirovaniya professionalnoj kultury gosudarstvennykh i munitsipalnykh sluzhashchih [Some aspects of the formation of the professional culture of civil servants and municipal employees]. *Zhurnal Prikladnykh Issledovaniy*. 2022; 3. (In Russ).
7. *Detsentralizatsiya gosudarstvennoj vlasti i mestnoe samoupravlenie. Problemy realizatsii* [Decentralization of the State Power and Local Self-Government. Problems of Implementation]. Pod red. A. Matszneva, Yu. Kharbih. Moscow; 2007. (In Russ).
8. Durkheim E. *O razdelenii obshchestvennogo truda* [The Division of Labor in Society]. Moscow; 1990. (In Russ).
9. Zasedanie Soveta pri Prezidente po razvitiyu mestnogo samoupravleniya ot 23.04.2023 [Meeting of the Presidential Council for the Development of Local Self-Government on April 23, 2023]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959>. (In Russ).
10. Zasedanie ekspertnogo “kruglogo stola” v Sovete Federatsii RF ot 20.01.2022, posvyashchenny obsuzhdeniyu proekta novogo federalnogo zakona “Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti” [Expert “round table” meeting in the Federation Council of the Russian Federation on January 20, 2022, to discuss the draft federal law “On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority”]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832>. (In Russ).
11. Ignatov V.G., Belolipetsky V.K. *Professionalnaya kultura i professionalizm gosudarstvennoj sluzhby: kontekst istorii i sovremennost* [Professional Culture and Professionalism of Civil Service: History and the Present]. Moscow; 2000. (In Russ).
12. Kapterev A.I. *Informatizatsiya sotsiokulturnogo prostranstva* [Informatization of Social-Cultural Space]. Moscow; 2004. (In Russ).
13. Kodeks sluzhebного povedeniya dolzhnostnykh lits: byt ili ne byt? Otchet o rabote “kruglogo stola” [Codes of official conduct for officials: To be or not to be? Report on the work of the “round table”]. *Chinovnik*. 2003; 3. (In Russ).
14. Kozhevnikova K.S. Pravovye voprosy professionalnoj etiki gosudarstvennykh i munitsipalnykh sluzhashchih [Legal issues of the professional ethics of civil servants and municipal employees]. *Molodoj Ucheny*. 2022; 41. (In Russ).
15. Komleva V.V. Professionalnaya etika gosudarstvennykh sluzhashchih v usloviyah reformy gosudarstvennoj sluzhby [Professional ethics of the civil servant under the civil service reform]. *Sotsiologiya Vlasti*. 2004; 1. (In Russ).
16. Marafon “Munitsipalny dialog”. Initsiativnoe razvitie mestnogo samoupravleniya [Marathon “Municipal dialogue”. Initiative development of local self-government]. URL: <https://municipal.nyjdialog.rf>. (In Russ).
17. North D. *Instituty, institutsionalnye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Moscow; 1997. (In Russ).
18. Nuisikov E.V. Professionalnaya etika gosudarstvennogo grazhdanskogo i munitsipalnogo sluzhashchego [Professional ethics of the state civil servants and municipal employees]. *Aktualnye Issledovaniya*. 2021; 22. (In Russ).
19. Omarov A.M. Professionalnoe razvitie personala gosudarstvennoj sluzhby [Professional development of the civil servant personality]. *Gosudarstvennaya kadrovaya politika: kontseptualnye osnovy, priority, tekhnologii realitsacii*. Moscow; 1966. (In Russ).
20. *Osnovy upravleniya. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Antikrizisnoe upravlenie. Upravlenie personalom* [Fundamentals of Management. State and Municipal Administration. Crisis Management. Personnel Management]. Pod red. A.V. Surina. Moscow; 2008. (In Russ).
21. Peshin N.L. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie v Rossii. Problemy razvitiya konstitutsionno-pravovoj modeli* [State Power and Local Self-Government in Russia. Development of the Constitutional-Legal Model]. Moscow; 2007. (In Russ).

22. Mukhametzhanova V.S. Professionalnaya etika kak faktor effektivnosti deyatel'nosti munitsipal'nykh sluzhashchih: sotsiologicheskyy aspekt otsenki: na primere g. Moskvy [Professional Ethics as a Factor of the Municipal Employees Efficiency: A sociological Aspect of Assessment on the Example of the City of Moscow]: Dis. k.s.n. Moscow; 2011. (In Russ).
23. Timofeev N.S. *Territorialnye predely mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii* [Territorial Limits of Local Self-Government in the Russian Federation]. Moscow; 2007. (In Russ).
24. Tikhomirov Yu.A., Talapino E.V. O kodifikatsii i kodeksah [On codification and codes]. *Zhurnal Rossijskogo Prava*. 2003; 3. (In Russ).
25. Chikhladze L.T., Komlev E.Yu. Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii i zarubezhnykh stranax [Problems and prospects for the development of local self-government in the Russian Federation and other countries]. *RUDN Journal of Law*. 2022; 4. (In Russ).
26. Shipunov V.G. *Osnovy upravlencheskoj deyatel'nosti* [Fundamentals of Management]. Moscow; 2007. (In Russ).
27. Yamshchikov S.V., Ivleva A.S. Kodeks professionalnoj etiki gosudarstvennykh sluzhashchih kak sredstvo protivodejstviya korruptsii v sovremennoj Rossii [Codes of professional ethics for civil servants as a means of combating corruption in contemporary Russia]. *Gumanitarnye, Sotsialno-Ekonomicheskie i Obshchestvennye Nauki*. 2020; 2. (In Russ).
28. III Vserossijskaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya "Mestnoe samoupravlenie: shag vpered ili otkat nazad?" [III All-Russian scientific-practical conference "Local self-government: A step forward or backward?"]. 28.04.2023. URL: <https://samupr.mosveo.ru/news/msu-vektory-segodnyashnego-dnya>. (In Russ).
29. Dobel P. Public management as ethics. *Oxford Handbook of Public Management*. Ed. by E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt. Oxford University Press; 2007.
30. Graeber D. *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn–London; 2015.
31. Trotsuk I.V., Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: Civil servants' social image. *RUDN Journal of Sociology*. 2016; 2.