

ПОЛИЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

А.Ю. Ватель

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Одним из аспектов, на который обращается внимание в сфере противодействия коррупции, является разработка внедрения в практику государственного управления кодексов служебного (этического) поведения государственных служащих. Достаточно широкое распространение и принципиальные содержательные совпадения кодексов поведения государственных служащих многих государств вызвало объективную необходимость разработки Модельных кодексов поведения государственных служащих¹. Модельный кодекс поведения государственных служащих призван служить стандартом при проведении реформы государственной службы в тех странах, где нормы этического поведения чиновников еще не закреплены в нормативных актах².

В этой связи следует обратить внимание на практику Совета Европы в данном направлении. Так, в мае 2000 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию № R (2000) 10, в которой предло-

жил государственным органам стран — членом Совета Европы разработать и внедрить в соответствии с национальным законодательством и принципами государственного управления кодексы поведения для государственных служащих. Образцом для этого должен послужить Модельный кодекс поведения государственных служащих³.

Согласно директивным указаниям Европейский модельный кодекс поведения государственных служащих был разработан междисциплинарной группой по борьбе с коррупцией и является составным элементом в механизме реализации Программы по противодействию коррупции. С самого начал Кодекс поведения государственных служащих касался исключительно государств Евросоюза⁴. Позднее данный документ стал рекомендоваться всем государствам, в которых осуществляются административные реформы, а также реформы государственной службы. По своей структуре Модельный кодекс поведения государственных служащих содержит в себе нормативные предписания, регламентирующие порядок получения чиновником подарков, использование служебной информации, трудоустройство чиновников после увольнения с государственной службы. Следует сказать, что практически все рекомендации учтены в законодательстве о государственной гражданской службе РФ. В настоящее время остается совершенствовать административно-правовой механизм их реализации. Необходимо подчеркнуть,

¹ См.: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. — М., 2002. — С. 195.

² См.: Оболонский А.В. Размышление о британском опыте в российском контексте // Парламентская этика в России. — М., 2002. — С. 174; Административная этика / Под ред. В.Л. Романова. — М., 1999; Овчинникова Е.А. «Люди службы и дела» Этика государственной службы в России в первой четверти XIX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2005. Вып. 4. — С. 84; Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика / Под ред. В.М. Соколова, А.И. Турчинова. — М., 2006; Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы — антикоррупционную направленность // Закон и право. — 2003. — № 8. — С. 22 и др.

³ См.: Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. — М., 2003. — С. 34.

⁴ Там же.

что значение Модельного кодекса поведения государственных служащих разработанного экспертами Совета Европы состоит в том, что данный документ определяет проблемные с этической точки зрения места в сфере публичного управления и устанавливает общие требования в вопросе предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственной службы⁵.

Значение этических императивов в системе государственной службы достаточно велико, как отмечал Б. Чичерин, «власть держится не одними присвоенными ей правами, но и нравственным авторитетом. Поэтому служащие, в особенности облеченные властью, обязаны не унижать ее своим поведением, как в общественной, так и в частной жизни. Безнравственные и недостойные чести поступки несовместимы со служебным положением. С целью устранения всяких нареканий и соблазнов служащим воспрещаются иногда и посторонние занятия, как-то ремесла, торговля и т.п.»⁶. В начале XX в. А.И. Елистратов также указывал на обязанность чиновников поддерживать достоинство власти в своей частной жизни⁷. Поскольку, как отмечал В.Д. Попков, «факты, свидетельствующие о неэтичном поведении служащего, использующего власть в личных корыстных интересах, могут вызвать у граждан отрицательные мысли и чувства о государственном учреждении, аппарате в целом, породить сомнения в правильности порядка подбора кадров, искренности государственных служащих»⁸.

В этой связи вполне целесообразно объединение имеющихся нормативных предписаний, закрепляющих этические стандарты поведения государственных и муниципальных служащих в едином федеральном законе «Кодексе служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации». Необходимость принятия данного законодательного акта уже давно назрела, поскольку, как отмечает А. Кузьмичев, «право по-настоящему сильно тогда, когда его нормы содержат в себе мораль, моральные ценности»⁹.

⁵ Там же.

⁶ См.: Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. – М., 1894. – С. 368.

⁷ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 116.

⁸ См.: Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М., 1970. – С. 122.

⁹ См.: Кузьмичев А. Проблемы морали или права? // Служба кадров. – 2001. – № 12. – С. 42.

Говоря о Кодексе этического поведения государственных служащих, необходимо отметить, что Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим РФ независимо от замещаемой должности.

Гражданин, поступающий на государственную службу РФ, знакомится с положениями Кодекса и соблюдает их в процессе своей служебной деятельности. Каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для соблюдения положений настоящего Кодекса, а каждый гражданин РФ вправе ожидать от государственного служащего поведения в отношениях с ним в соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Целью этического Кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственного служащего, доверия граждан к государству и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных служащих.

Кодекс призван повысить эффективность выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей. Кодекс:

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

выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных служащих, их самоконтроля.

Знание и соблюдение государственным служащим положений Кодекса является одним из критериев оценки качества его профессиональной деятельности и служебного поведения.

Основные принципы служебного поведения государственных служащих представляют собой основы поведения, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

б) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

в) осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

г) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

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

е) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

ж) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;

з) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;

и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

к) проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

л) проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

м) воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа;

н) принимать предусмотренные законодательством РФ меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

о) не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;

р) соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

с) уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке;

т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории РФ товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами РФ, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством РФ, международными договорами РФ, обычаями делового оборота.

Государственный служащий обязан противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством РФ о противодействии коррупции. Государственный служащий при исполнении им должностных обязанностей не должен допускать личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. При назначении на должность государственной службы и исполнении должностных обязанностей государственный служащий обязан заявить о наличии или возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей.

Государственные служащие обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в соответствии с действующим законодательством

РФ. Государственный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры РФ или другие государственные органы о всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной обязанностью государственного служащего.

Государственному служащему запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственными служащими в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются государственным служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность государственной службы, за исключением случаев, установленных законодательством РФ.

Государственный служащий может обрабатывать и передавать служебную информацию при соблюдении действующих в государственном органе норм и требований, принятых в соответствии с законодательством РФ. Также государственный служащий обязан принимать соответствующие меры для обеспечения безопасности и конфиденциальности информации, за несанкционированное разглашение которой он несет ответственность или (и) которая стала известна ему в связи с исполнением должностных обязанностей.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, должен быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в коллективе благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата.

Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, призваны:

а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

б) принимать меры по предупреждению коррупции;

в) не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости. Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, несет ответственность в соответствии с законодательством РФ за действия или бездействие подчиненных сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял мер, чтобы не допустить таких действий или бездействия.

В общении государственному служащему необходимо руководствоваться конституционными положениями, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени. В общении с гражданами и коллегами со стороны государственного служащего недопустимы:

а) любого вида высказывания и действия дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений;

б) пренебрежительный тон, грубость, заносчивость, некорректность замечаний, предъявление неправомерных, незаслуженных обвинений;

в) угрозы, оскорбительные выражения или реплики, действия, препятствующие нормальному общению или провоцирующие противоправное поведение.

Государственные служащие должны способствовать установлению в коллективе деловых взаимоотношений и конструктивного сотрудничества друг с другом.

Государственные служащие должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными,

внимательными и проявлять толерантность в общении с гражданами и коллегами. За нарушение положений Кодекса государственный служащий несет моральную ответственность, а также иную ответственность в соответствии с законодатель-

ством РФ. Соблюдение государственным служащим норм Кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

Библиографический список:

1. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. — М., 2003.
2. Елистратов А.И. Основные начала административного права. — М., 1917.
3. Кузьмичев А. Проблемы морали или права? // Служба кадров. — 2001. — № 12.
4. Куракин А.В. Государственным служащим необходим кодекс поведения, или концепции реформирования государственной службы — антикоррупционную направленность // Закон и право. — 2003. — № 8.
5. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2009.
6. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. — М., 2002. — С 195.
7. Оболонский А.В. Размышление о британском опыте в российском контексте // Парламентская этика в России. — М., 2002.
8. Овчинникова Е.А. «Люди службы и дела» Этика государственной службы в России в первой четверти XIX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета. — Сер. 6, — 2005. — Вып. 4.
9. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. — М., 1970.
10. Административная этика / Под ред. В.Л. Романова. — М., 1999.
11. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика / Под ред. В.М. Соколова, А.И. Турчинова. — М., 2006.
12. Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. — М., 1894.

References transliteration:

1. Vasil'ev D.V., Drobyshev P.Yu., Konov A.V. Administrativnaya etika kak sredstvo protivodeystviya korruptsii. — М., 2003.
2. Elistratov A.I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. — М., 1917.
3. Kuz'michev A. Problemy morali ili prava? // Sluzhba kadrov. — 2001. — № 12.
4. Kurakin A.V. Gosudarstvennym sluzhashchim neobkhodim kodeks povedeniya, ili kontseptsii reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby — antikorrupsionnuyu napravlennost' // Zakon i pravo. — 2003. — № 8.
5. Kurakin A.V. Gosudarstvennaya sluzhba i korruptsiya. — М., 2009.
6. Mezhdunarodnyy kodeks povedeniya gosudarstvennykh dolzhnostnykh lits // Bor'ba s korruptsiyey: aktual'nye problemy zakonodatel'nogo obespecheniya. — М., 2002. — S. 195.
7. Obolonskiy A.V. Razmyshlenie o Britanskom opyte v Rossiyskom kontekste // Parlamentskaya etika v Rossii. — М., 2002.
8. Ovchinnikova E.A. «Lyudi sluzhby i dela» Etika gosudarstvennoy sluzhby v Rossii v pervoy chetverti XIX v. // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. — Ser. 6. — 2005. — Vyp. 4.
9. Popkov V.D. Etika sovetskoy gosudarstvennoy sluzhby. — М., 1970.
10. Administrativnaya etika / Pod red. V.L. Romanova. — М., 1999.
11. Grazhdanskaya sluzhba: npravstvennye osnovy, professional'naya etika / Pod red. V.M. Sokolova, A.I. Turchinova. — М., 2006.
12. Chicherin B. Kurs gosudarstvennoy nauki. Ch. I. Obshchee gosudarstvennoe pravo. — М., 1894.