

Н.Н. ШУВАЛОВА

КАНДИДАТ ФИЛОСОФСКИХ НАУК, ДОЦЕНТ
КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ РАГС

НРАВСТВЕННЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В статье анализируются правовые основы этизации государственной гражданской службы, обосновывается роль морального фактора в комплексе мер по противодействию коррупции и обеспечению должного служебного поведения государственных служащих, предлагается система конкретных шагов по нравственному оздоровлению персонала государственной службы.

Ключевые слова: Профессиональная этика, коррупция, государственная гражданская служба, служебное поведение.

N. SHUVALOVA

CANDIDATE OF SCIENCES (PHILOSOPHY), ASSOCIATE PROFESSOR,
DEPARTMENT OF STATE SERVICE AND CADRE POLICY,
RUSSIA'S ACADEMY OF STATE SERVICE

ETHICAL REGULATORS OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS

The article analyzes the legal foundations for the ethical state civil service, justifies the role of ethics in anti-corruption measures and ensuring proper office behavior of public servants, puts forward a number of specific suggestions aimed at raising the ethical standards of public servants' behavior.

Key words: professional ethics, corruption, state civil service, office behavior.

Урон, наносимый коррупцией, обнаруживает себя не только в материальном выражении, но и в моральных проявлениях. В сознании значительной части населения, в том числе в среде чиновников, сформировался стереотип коррупции как этически приемлемой, а потому обыденной формы разрешения проблем и достижения желаемых целей. Понимание степени опасности коррупции размывается, а порог моральной терпимости к фактам взяточничества и другим коррупционным действиям растет. Не видя явных результатов борьбы с проявлениями коррупции, многие впадают в апатию, утрачивают доверие к власти и ее представителям в лице политических руководителей и государственных служащих, веру в их готовность, желание и реальную возможность бороться с этим злом, что несет в себе опасность утраты властью общественной опоры, роста социальной напряженности, а, в конечном итоге, и угрозу социального взрыва.

Коррупционное поведение не только становится почти легитимной нормой в среде чиновников, но и всё более проявляет свою агрессивность, лишая добросовестных и честных работников возможности спокойно работать, сужая перспективы служебного роста, а нередко просто выдавливая их из системы государственной или муниципальной службы. На

смену им приходят люди «со стороны», со «своим», нередко сомнительным (с нравственной точки зрения) рыночным опытом управления, неустойчивой гражданской позицией. Базовой характеристикой их профессионализма и нравственной устойчивости, а значит, социальной надежности является преданность начальству, стремление эффективно, как пишет профессор Е.В.Охотский, конвертировать имеющийся административный ресурс в выгодную для себя статусную ренту. Такие же понятия, как гражданский и служебный долг, социальная ответственность, честность и порядочность, воспринимаются как рудименты. Все это несет в себе угрозу профессиональной деградации, морального дефицита, системного кризиса управления, разрушения нравственных устоев власти и общества в целом.

Превращение коррупции в системную проблему требует системного подхода к выявлению и мобилизации всех средств противодействия ей, в числе которых - одно из важнейших, но до сих пор фактически не задействованное - нравственные регуляторы антикоррупционного поведения государственного служащего.

Несмотря на то, что общие принципы служебного поведения государственных служащих были утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, их

правовые основы закреплены Законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а меры по их соблюдению включены Национальным планом противодействия коррупции в число первоочередных¹, дело с места пока движется очень медленно, причем есть даже приметы утраты ряда уже «завоеванных» позиций. Так, предусмотренное Национальным планом в качестве меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции «возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными... случаях коррупционных или иных правонарушений» (выделено мной - Н.Ш.)² в Законе о противодействии коррупции трансформировалось в обязанность уведомлять лишь «об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»³. Моральный аспект антикоррупционного поведения чиновников снова упущен из виду.

И вновь федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденная Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым в Указе от 10 марта 2009 г. № 261, возвращается к данной проблеме, называя в числе задач «совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения» и «методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов». А тем временем требование к государственным служащим руководствоваться общими принципами служебного поведения и не нарушать установленные Законом запреты и ограничения по-прежнему остается на бумаге, назначения и карьерное продвижение по службе осуществляются без учета нравственных характеристик работников, а роль независимых экспертов в аттестационных комиссиях при оценке этической составляющей профессионализма работников носит зачастую декоративный характер и практически сводится к нулю. Дошло до того, что и сами должности в аппарате управления стали товаром, причем товаром весьма привлекательным.

Представляется, что одной из основных причин бездействия указанных правовых актов является отсутствие продуманных и действенных механизмов их реализации. Например, для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликта интересов Законом было предусмотрено создание специальных комиссий. В Национальном плане противодей-

ствия коррупции обеспечение их действенного функционирования поручено Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации. Казалось бы, дело должно сдвинуться с места. Однако неопределенность поставленных перед комиссиями задач (содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации требований к служебному поведению и в урегулировании конфликта интересов), функциональная ограниченность, эпизодичность работы лишь «по факту», рекомендательный характер решений и отсутствие конкретных механизмов решения этих задач не позволяют им проявить себя в качестве эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы.

Очевидно, что успех решения поставленных задач во многом предопределяется наличием и проявлением политической воли. Именно отсутствием политической воли можно объяснить тот факт, что заложенные еще в 2001 году в Концепции реформирования системы государственной службы идеи профессиональной этизации государственной службы не нашли должного развития, по-прежнему требуют комплексного и последовательного решения. Среди этих идей первоочередными, с нашей точки зрения, являются следующие.

1. Разработка и принятие Кодекса профессиональной этики государственного служащего как систематизированного перечня этических принципов и норм, в наиболее общей форме выражающих, исходя из миссии государственной службы, требования общества к нравственному смыслу и социальному назначению деятельности государственных служащих (принципы общественного служения, законности, ответственности, справедливости, неподкупности, лояльности, политической нейтральности).

2. Распространение требований к служебному поведению на должностных лиц всех уровней государственного и муниципального управления и всех видов государственной службы, а также на работников законодательной и судебной ветвей власти путем создания «единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции»⁴.

3. Законодательное закрепление Кодекса профессиональной этики гражданских служащих, предусматривающее применение к их нарушителям санкций правового порядка и устанавливающее гарантии соблюдения норм служебного поведения, направленных на противодействие коррупции.

Как показывает мировой опыт масштабных реформ государственных структур, их проведение в части обеспечения этичности государственных служащих осуществляется, как правило, на законодательной основе и под контролем законодательных органов. Подобная практика широко применяется в зарубежных странах или в виде прямой кодификации норм служебного поведения государственных служащих (например, в США⁵, Японии⁶, Ирландии), или путем влечения этических требований в ткань законодательных актов о государственной службе (как это сделано в Германии или во Франции).

Попытка в 2003 году в России разработки проекта закона о служебном поведении должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления не удалась, однако актуальность законодательного решения этических проблем в органах власти не только сохранилась, но и постоянно обостряется в связи с неуклонным ростом коррупции в стране. Анализ закрепленных в законах об отдельных видах государственной службы требований к служебному поведению показывает, что их несистематизированный, декларативный, дублирующий характер, при отсутствии реальных рычагов их реализации, не способен обеспечить их действенность.

4. Создание системы специальных постоянно действующих структур, обеспечивающих мониторинг состояния этичности кадрового корпуса управленцев, контроль за выполнением требований к служебному поведению, этико-профессиональное развитие работников и координацию работы государственных органов по вопросам этики.

Зарубежная практика регулирования этического аспекта государственной службы и в этом вопросе накопила значительный позитивный опыт. В Японии во исполнение Закона «Об этике государственных служащих», а также утвержденных правительственным указом этических правил государственного служащего и норм административных наказаний за их нарушение создана Комиссия по этике государственных служащих. В США за принятием в 1978 года Закона о служебном поведении государственных служащих последовало образование специальной структуры в системе управления государственной службой - Управления правительственной этики (Office of Government Ethics (ОГЕ)⁷, руководитель которой назначается президентом США сроком на пять лет. Миссия этого постоянно действующего органа - осуществление руководства и координации действий по предотвращению и разрешению конфликта интересов в среде правительственных чиновников, воспитанию у служащих высоких этических стандар-

тов и укреплению веры общественности в то, что деятельность правительства осуществляется беспристрастно и честно.

В своей работе ОГЕ опирается на деятельность исполнительных комиссий по этике, образованных в структуре правительств штатов в качестве самостоятельных агентств, наделенных широкими полномочиями и обеспечивающих контроль за соблюдением Закона об этике в правительственных учреждениях и этико-профессиональное развитие персонала государственных организаций и учреждений штата.

На территориальном уровне реализацию политики штата обеспечивают Советы графств (в США существует около 700 графств). Устав графств предусматривает для предотвращения конфликта интересов на государственной службе создание независимых советов по этике. Ни один из членов совета не может занимать выборную должность или назначаться на должность в администрации графства или другой государственной структуре, а также занимать какой-либо партийный пост. Советам по этике предоставляется право создавать свои рекомендации, проводить расследования по собственной инициативе, а также по обращениям или жалобам, передавать дела на судебное расследование, устанавливать административные штрафы и нанимать независимого советника по этике.

На уровне организаций политику в области этики государственных служащих, вырабатываемую комиссиями по этике на основании Закона, реализуют специальные должностные лица в государственных организациях и учреждениях, уполномоченные обеспечивать этичность поведения сотрудников⁸.

Подобную систему постоянно действующих структур, обеспечивающих реализацию требований к служебному поведению должностных лиц органов государственного и муниципального управления, целесообразно создать и в нашей стране, встроив их в структуру федерального органа по управлению государственной службой и органов по управлению государственной службой, создание которых предусмотрено Законом. На уровне организаций, в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции (п.3 раздела II), предусматривающим создание подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений в составе кадровых служб государственных органов, в штат этих подразделений могли бы быть включены должности инспектора по этике, уполномоченного обеспечивать контроль за соблюдением требований к служебному поведению, консультативную помощь работникам по эти-



ческим вопросам и этико-профессиональное развитие персонала.

5. Наделение указанных структур необходимым статусом, достаточными полномочиями и соответствующими контрольными механизмами, обеспечивающими их действенное функционирование.

Тридцатилетний опыт Управления правительственной этики в США показал эффективность принципов, лежащих в основе ее деятельности: относительная независимость органа, позволяющая решать вопросы в общегосударственных интересах, не подвергаясь давлению отдельных групп или руководителей; наделение самостоятельными полномочиями, что выводит его за рамки лишь совещательного органа; широкий круг конкретных обязанностей, что позволяет принимать самое деятельное участие во всех процедурах, связанных с вопросами формирования и оценки кадрового корпуса государственной службы, его этико-профессионального развития⁹.

Функционирование Комиссии по этике в структуре органов по управлению государственной службой должно осуществляться на следующих принципах: постоянная основа; независимость; межведомственный подход; превентивный характер деятельности по предупреждению и профилактике фактов коррупционного поведения; широкое привлечение общественности на временной основе в качестве независимых экспертов.

Основными направлениями деятельности Комиссии по этике в структуре федерального органа по управлению государственной службой должны быть:

- « разработка и совершенствование нормативно-правовой и методической базы обеспечения антикоррупционного поведения государственных служащих;

- « обеспечение соблюдения государственных служащими требований к служебному поведению;

- « контроль за выполнением требований к служебному поведению;

- « этико-профессиональное развитие государственных служащих;

- « координация работы комиссий по этике в структуре органов по управлению государственной службой;

- « координация деятельности государственных органов представительной и исполнительной власти по вопросам государственной службы;

- « взаимодействие с субъектами Федерации по вопросам этики государственных служащих на основе принципа совместного ведения;

- « взаимодействие с институтами гражданского общества и учеными.

Основные функции комиссии по этике в структуре органа по управлению государственной службой должны включать:

« контроль за соблюдением законодательства о профессиональной этике государственных служащих;

« мониторинг состояния нравственности корпуса государственных служащих;

« предупреждение и профилактику коррупционных и этических нарушений;

« разработку системы критериев оценки профессионально-нравственных качеств гражданских служащих, необходимых по каждой должности;

« введение данной системы критериев оценки профессионально-нравственных качеств гражданских служащих в практику процедур прохождения государственной и муниципальной службы (аттестация, конкурс, квалификационный экзамен);

« анализ эффективности принимаемых мер по реализации требований к служебному поведению государственных служащих;

« общее, в том числе методическое, руководство деятельностью кадровых служб органов государственной власти по вопросам этики государственных служащих;

« участие в подготовке и утверждении программ этико-профессионального развития государственных служащих;

« разработку типовых должностных регламентов (прежде всего, квалификационных требований к компетенции госслужащих) с учетом требований к служебному поведению;

« участие в организации и проведении конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов государственных служащих, формировании резерва.

6. Формирование системы контроля за выполнением требований к служебному поведению должностных лиц органов государственного и муниципального управления, обеспечивающей реализацию принципа неотвратимости наказания за нарушение установленных требований. Эта система контроля должна включать:

государственный контроль в лице комиссий по этике в структуре органов по управлению государственной службой (см. п. 3);

служебный контроль в лице уполномоченных должностных лиц организаций и учрежде-

ний, наделенных соответствующими полномочиями;

внутрислужебный контроль, обеспечиваемый обязанностью гражданских служащих уведомлять не только «о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений»¹⁰, но и «о любых известных ему или ей нарушениях требований к служебному поведению другими государственными служащими»¹¹;

гражданский контроль, осуществляемый структурами гражданского общества и гражданами путем непосредственного участия в работе комиссий по этике в структурах органов по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов, а также в общественных советах по этике, в средствах массовой информации.

7. Совершенствование системы этико-профессионального развития кадрового состава государственной и муниципальной службы, предусматривающее:

преодоление фрагментарности этического образования;

интегральный, междисциплинарный подход к усвоению знаний в области этики деловых отношений;

введение тестирования по этическим проблемам в процедуры аттестации и квалификационного экзамена;

проведение ежегодных учебно-практических конференций для уполномоченных должностных лиц, обеспечивающих координацию их деятельности и контроль за исполнением требований к служебному поведению государственных служащих.

Только комплексное решение данных проблем даст синергетический эффект, обеспечив успех нравственного оздоровления государственной службы как фактора морального очищения и возрождения всего российского общества и реализацию мер, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

¹ См.: Пункт 1, раздел IV Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр.-1568.

² См.: Пп. б) п.1 раздела I Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр.-1568.

³ См.: О противодействии коррупции. Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ. Ст. 9

⁴ См.: Пп. в) пункта 1 раздела I Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр.-1568.

⁵ В США в 1978 г. был принят Закон об этике в правительственных учреждениях. В 1989 г. принят Закон об этической реформе, распространивший свои требования на органы законодательной ветви власти. 17 октября 1990 г. утверждены Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих, 3 февраля 1993 года

вступили в силу Нормы этического поведения служащих исполнительной ветви власти, кодифицированные в статье 5 Свода федеральных нормативных актов (СФНА), раздел 2635 (Выпуск от 1/11/99) с учетом поправок, внесенных в статью 64 СФНА от 14 января 1999 года и статью 64 СФНА 13063-13064 от 17 марта 1999 года (<http://www.bigpi.biysk.ru/aaa/BCE/government/standards.htm>).

⁶ В Японии принят Закон об этике государственных служащих. Кроме того, правительственным указом утверждены этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. Этот комплект документов введен в действие в апреле 2000 г. (<http://www.japantoday.ru/arch/jurnal/0108/04.shtml>).

⁷ См.: <http://www.usoge.gov/>.

⁸ Например, в соответствии с Законом США "Об этических нормах поведения работников государственных учреждений" в штатное расписание государственных учреждений страны введены должности руководителя по вопросам этики деловых отношений (ДАЕО), юриста по этическим вопросам и генерального инспектора. Руководитель по вопросам этики деловых отношений обязан работать в тесном контакте со Службой правительственной этики, осуществлять надзор за системой проверки отчетов о финансовом положении должностных лиц, организовывать учебно-образовательные программы для персонала, а также обеспечивать соблюдение установленных правил. В обязанности юриста по этическим вопросам входит надзор за соблюдением Закона, анализ и представление информации генеральному инспектору о должностных проступках, обзор выступлений и статей, консультация по вопросам деловой этики. Генеральный инспектор проводит расследование по заявлениям о должностных преступлениях и направляет материалы на рассмотрение министерства юстиции для принятия решения о возбуждении уголовного дела, предварительно и при необходимости согласовав это с юристом по этическим вопросам. (См.: <http://www.bigpi.biysk.ru/aaa/BCE/government/standards>. Подобные должности введены в штат государственной службы по крайней мере в 53 странах (эти страны были представлены в числе участников проходившей в 1996 году Международной конференции "Этика в правительственных учреждениях").

⁹ Principles of Ethical Conduct For Government Officers and Employees. Executive Order 12731 of October 17, 1990. (<http://www.usoge.gov/>)

¹⁰ См. пп. б) п.1 раздела 1.Национального плана противодействия коррупции. Данная обязанность должна быть закреплена в законе о профессиональной этике должностных лиц органов государственного управления.

¹¹ См.: Ст.12 Рекомендаций № R(2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (См. law.edu.ru).