
РЕЦЕНЗИЯ

С.В. БОШНО

ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОР КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ(УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОРАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ В КОМПЛЕКСНОМ ПОДХОДЕ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД.

УЧЕБНИК /ПОД РЕД. А.В.ОБОЛОНСКОГО. - М., 2009. - 512 С.

S. BOSHO

DOCTOR OF SCIENCES (LAW), PHD, PROFESSOR, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW,
INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION, MGIMO (UNIVERSITY) UNDER THE MFA OF RUSSIA

THE MORAL COMPONENT IN THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL SERVICE CIVIL SERVICE: COMPREHENSIVE APPROACH.

TEXTBOOK. /EDITOR - A. OBOLONSKY. - MOSCOW, 2009. - 512 P.

Key words: civil service, moral, ethical standards, official behavior.

Государственная служба - проблематика, которая в последнее десятилетие привлекает к себе самое пристальное внимание. Причем не только политиков, но ученых-исследователей, работающих в самых разных направлениях (историков, юристов, социологов, политологов, экономистов, социальных психологов) и жанрах от научного и учебно-методического до публицистики. Тем примечательнее рецензируемое произведение, нашедшее свое полноправное место в имеющемся многообразии источников. Новизна данной работы видится в способе организации и систематизации контента, стиле изложения материала, особым образом подобранных источников и мнений. В основу изложения положены наиболее известные добротные работы в соответствующем сегменте знаний. Творческой удачей является внедрение в текст цитат из классических произведений отечественных и зарубежных авторов, которые не только органично воспринимаются, но и служат дополнительным источником хрестоматийной информации. При этом цитаты четко выделены, привлекают внимание читателя за счет их оригинального оформления, хорошо запоминаются.

Работа представляет собой творческое авторское осмысление теории и практики государственной службы. Авторы позиционируют ее как комплексное, межотраслевое исследование. В нем социологические, политологические, управленческие и юридические подходы органически сочетаются между собой, придают работе действительно комплексный, новаторский характер.

В таком многоплановом произведении многое могло бы стать объектом специального анализа. Однако авторы выбрали свой угол зрения, который представляется им наиболее важным, глубоким и современным. И в этом мы с ними полностью согласны, их позиции разделяем и поддерживаем. Речь идет о морально-этической стороне государственно-служебных отношений. Данная проблематика не только не теряет своей актуальности, а наоборот, значимость ее постоянно растет. Подтверждением актуальности данной проблемы являются поправки в Указ Президента РФ о служебном поведении государственных служащих от июля 2009 года¹. Данный документ в его первоначальной форме был принят еще в августе 2002 года. С тех пор не прекращаются споры о том, могут ли юридические

нормы регулировать этико-моральные отношения. Ученые не могут однозначно определиться по поводу того, могут ли совпадать моральные и правовые нормы по форме и содержанию. Хотя понятно, что по содержанию этико-моральными они являются во всяком случае, а вот по форме могут быть и юридическими.

Обращение авторов к указанной проблеме представляется оправданным не только с научной, но и с сугубо практической, скажем, политической или организационно-управленческой позиций. Неценима ее роль в практике борьбы с бюрократизмом и коррупцией.

Намерение использовать морально-этические приемы в борьбе с коррупцией очевидно и оправдано. Не случайно Рособразование своим письмом от 26.02.2009 № ФАО-П-225/17-01-05 рекомендует ввести в программы дополнительного профессионального образования антикоррупционную составляющую, существенно активизировать изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности². Документ, правда, с юридической точки зрения уязвим. Неясно, кому адресовано предписание, является ли оно обязательным, кто должен отчитаться о его выполнении, что будет, если не отчитается или не отреагирует на него. И еще один немаловажный вопрос: почему документ, нормативный по содержанию, не зарегистрирован в Минюсте и не опубликован. Если ответ на указанные вопросы будет найден, то данный документ может быть воспринят как правовой акт.

Авторы учебника большие надежды возлагают на принятие этического кодекса (кодекса поведения) государственных служащих. В данном направлении в нашей стране, действительно, уже проведена серьезная работа. В советские времена в качестве концептуального документа в данной сфере регулирования был Кодекс строителя коммунизма. После его критики в период перестройки и ерничания вокруг такого рода уставов в первые годы нынешней российской истории о нем как-то забыли. Но теперь интерес к моральным способам регулирования государственно-управленческих отношений вспыхнул с новой силой и стимулировал буквально шквал аналогичных творческих инициатив. Попытки разработать этический кодекс предпринимались неоднократно разными коллективами и учеными³. Известен, например, проект Федерального закона «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством», внесенный депутатами Государственной Думы Н.В. Коломейцевым, Б.Л. Резником и А.Е. Хинштейном. Примечательно, что заключения всех заинтересованных участников

законодательной деятельности, были отрицательными⁴. Поводов для критики нашлось достаточно, но если их суммировать, то основным недостатком представляется неопределенность понятийного аппарата, несовершенство оценочных и дисциплинарных механизмов. Вместе с тем, отказ в принятии законопроекта не отменил потребность в правовом регулировании этико-моральных отношений на государственной службе.

Оценивать перспективы непринятых нормативных актов - работа, конечно, малопродуктивная. Но есть немало действующих документов в рассматриваемой сфере, однако авторами рецензируемой работы они практически не задействованы, хотя, как нам представляется, содержат ценнейший материал. Мы имеем в виду этические кодексы служащих таможенных органов⁵, судей⁶, государственных гражданских служащих финансово-бюджетного надзора⁷, десятки других аналогичных документов⁸.

Следует отметить особенности и определенную тенденционность такого рода актов: 1) в них много эмоциональности и формул, не образующих норму права в строгом смысле этого слова («быть образцом»); 2) большое внимание уделяется конфликту интересов; 3) слабый антикоррупционный потенциал; 4) попытка выступить в качестве нового начала коллективистской морали и этики; 5) неясность правовой природы (является ли он нормативным правовым актом), и, как следствие, неопределенность относительно опубликования и возможности обжалования; 6) неопределенность правовых последствий нарушения.

Все перечисленные недостатки перестают быть таковыми, если этический кодекс не позиционируется как право. Если это мораль, но не право, тогда не имеет значения его юридическая сила, и, соответственно, нет необходимости искать санкции. Но в таком случае нельзя ставить вопрос о юридической эффективности. Тогда можно и даже необходимо ставить вопрос о воспитательной ценности и соответствующей действенности. Соединение в единое целое морали и права в рассматриваемом примере невозможно, так как предписание перестает быть моралью и не дотягивает и до права.

В рецензируемой работе представлен достаточно обстоятельный анализ мнений ученых различных областей знаний (что в целом свойственно данной работе), которые противоречат друг другу и нередко сами себе. В таком же ключе сформулирован и вывод: «Эти (этические - С.Б.) кодексы не вписываются в привычные рамки разделенной высокими междисциплинарными барьерами современной общественной науки. Потребность... состоит в том, чтобы

придать моральным нормам дополнительную правовую легитимность»⁹. Именно на этом тезисе сконцентрировано внимание авторов по данной проблеме.

Полное отделение морали от права не свойственно юридической науке. И любые упреки в данной части представляются несостоятельными. Одна из древнейших дискуссий о праве - моральность права и законодательства. При этом отождествление права и морали невозможно, но это не означает господство аморального закона. Это означает лишь наличие разных форм и методов регулирования общественных отношений.

Каждая регулятивная система уникальна не столько своим содержанием, сколько методами воздействия на общественные отношения, своими предписаниями, санкциями за их несоблюдение. Правовые нормы в большей части являются правилами поведения с соответствующей структурой. Необходимыми элементами правовой нормы являются определенное, четко выраженное предписанное поведение (диспозиция) и ясные правовые последствия, налагаемые, как правило, с участием органов государственной власти (санкция). Отсутствие указанных структурных элементов не позволяет рассматривать норму как юридическое правило поведения.

Современные идеологи моральных кодексов хорошо подготовлены по части теории права, что проявляется в деликатном наименовании таких документов «общими принципами». Действительно, теории права известны нормы-принципы. Таковыми являются правовые предписания общего характера, создающие правовую идею, на которой основывается законодательство. Таким образом, принцип, как основополагающая идея, является основанием для детализации законодательства. Другое применение принципов - использование аналогии права для восполнения пробелов.

Ясно, что основные принципы служебного поведения и этические кодексы ни для одной из указанных целей не предназначены. Они и есть правила, но сами не отвечают требованиям, предъявляемым к юридическим правилам. И, соответственно, от такого самопровозглашения никакого правового эффекта нет, да и быть не может. Даже в судебной практике, они не выступают непосредственным правовым основанием разрешения спора¹⁰.

Большой ценностью обладают выводы авторов о необходимости морального самоограничения чиновников и необходимость контроля над ними. Эта проблема может быть поставлена и шире: может ли правомерное поведение быть безнравственным, неприличным. Именно в таком ключе в книге озвучена проблема: «... не

всегда то, что позволяет ему (служащему - С.Б.) закон, допустимо с моральной точки зрения, чем более, что закон зачастую представляет высшим должностным лицам государств возможности широкого выбора»¹¹.

В юриспруденции известны такие абсолютно социально-вредные модели правомерного поведения как конформистская и маргинальная. Но для государственных служащих эта проблема получает особое преломление. Служащие по своему социально-правовому статусу априори должны быть примером искренней правомерности и порядочности. Если они - часть государства, то должны разделять его ценности, идеи и моральные ориентиры, переживать за их реализацию, своим повседневным поведением доказывать верность государственного правового регулирования. Но строго юридические модели здесь не будут эффективными, так как касаются другой сферы - психологии, этики, культуры, морали.

Одним из важных инструментов в обеспечении высоких моральных стандартов государственных служащих является публичность службы, ее открытость для граждан и подконтрольность гражданскому обществу. Мы полностью разделяем мнение авторов о большом значении законодательства о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти. Действительно, во многих государствах сформировалось такого рода законодательство, накоплен соответствующий опыт. В работе констатируется, что России нужно законодательство о доступе к официальной информации.

Следует отметить, что глубокая наука обладает прогностическим характером, что в полной мере можно сказать о рецензируемой книге. Предвидение авторов подтвердилось тем, что после сдачи книги в печать такой закон был принят и даже не один. Мы имеем в виду Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (принят ГД ФС РФ 21.01.2009)¹² и Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 10.12.2008)¹³.

Указанные законы пока не вступили в силу. Это произойдет 1 января 2010 и 1 июля 2010 года соответственно. Однако факт принятия указанных законов уже отразился на правовом пространстве России. Отражение еще не вступивших в силу законов дошло до правовых систем субъектов Российской Федерации, которые спешно принимают соответствующие акты. Следует отметить, что некоторые субъекты Рос-

сийской Федерации законы с соответствующим предметом правового регулирования приняли раньше и уже на практике оценили его эффективность. Право граждан на информацию, стандарты открытости информации, возможности ее получать представляют собой высокий правовой стандарт открытости государственной службы даже в сравнении с мировым опытом в данной сфере.

Подчеркнем лишь некоторые способы обеспечения высоких этических стандартов на государственной службе, не нашедшие отражения в книге - парламентские расследования и комиссии по этике. Следует заметить и то, что в государствах, которые имеют большой опыт

в разрешении конфликта интересов, борьбе с коррупцией именно указанные инструменты показали свою высокую практическую эффективность.

Как цельное и емкое произведение рецензируемая работа, несомненно, вызовет большой интерес читателей, породит серьезные и, мы не сомневаемся, конструктивные дискуссии. Мы также видим в ней большую гуманитарную ценность, прежде всего в постановке проблемы оценки этико-моральной составляющей государственно-служебных отношений - важнейшей, если не главной, проблемы для современного государственного строительства.

¹ Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885 (ред. от 16.07.2009) "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

² По данным СПС "КонсультантПлюс" документ не был опубликован.

³ Так, например, проект Модельного Этического кодекса государственного служащего РФ разработан профессором РАГС, доктором философских наук В. М. Соколовым; Кодекс профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих РФ, разработанный Л. М. Колодкиным, профессором, доктором юридических наук, ректором Института Актуального образования.

⁴ См., например, Заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 6 марта 2008 года.

⁵ Приказ ГТК РФ от 03.09.1997 № 530 "О Кодексе чести таможенника Российской Федерации" // Таможенный вестник. 1997. № 20.

⁶ "Кодекс судейской этики" (утв. VI Всероссийским съездом судей 02.12.2004) // Вестник ВАС РФ. 2005. № 2.

⁷ Приказ Росфиннадзора от 13.06.2007 № 75 "Об утверждении Этического кодекса федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы финансово-бюджетного надзора" // Официальные документы в образовании. 2007. № 23. 2007

⁸ Так, например, Этические нормы профессиональной деятельности управляющего проектом были утверждены Методическими рекомендациями Госстроя РФ от 01.01.2002 № МДС 11-11.2000.

⁹ Учебник Государственная служба. - Комплексный подход. - С.159.

¹⁰ См., Определение Верховного Суда РФ от 3 марта 2003 года по делу № 46-Г03-1о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности за нарушение Этического кодекса судьи.

¹¹ Учебник Государственная служба. - Комплексный подход. - С. 150.

¹² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

¹³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

Информация для авторов

Редакция журнала «Право и управление. XXI век» приглашает к сотрудничеству авторов, авторские коллективы, российские и зарубежные научные центры.

К публикации принимаются произведения (теоретические статьи, научно-практические и аналитические материалы, доктринальные комментарии важнейших новелл законодательства), посвященные наиболее актуальной правовой и управленческой проблематике, отвечающие требованиям действительной научной и информационной новизны и практической значимости, отличающиеся фундаментальностью аргументации и выводов.

Произведение не может быть опубликовано, если ранее оно публиковалось либо передано для публикации в третьем издании (издательстве) тождественном или сходном виде.

Журнал «Право и управление. XXI век» - периодическое ежеквартальное издание, выходящее в свет 20 числа в последний месяц квартала. Материалы для публикации представляются в Редакцию не позже последнего дня предыдущего квартала.

Редакционно-тематические планы номеров составляются заблаговременно, в этой связи Редакция просит авторов своевременно согласовывать тематику материалов и сроки их сдачи для опубликования в определенном номере. Одобренные в печать Главным редактором рукописи передаются на литературное редактирование и корректуру. После этого автор обязан ознакомиться с предоставленным ему для согласования вариантом редакторской правки, если того требует Редакция, внести необходимые изменения и вернуть рукопись в указанный срок.

Материалы в основном печатаются в авторской редакции, в то же время Редакция журнала оставляет за собой право публикации материала в редакторском варианте.

Плата с аспирантов за публикацию рукописи не взимается.

Авторы передают Редакции журнала исключительное право на использование произведения в целом или его части следующими способами:

- воспроизводить произведение на бумажном и электронном носителях;
- распространять произведение любым способом;
- переводить произведение на другие языки.

Авторский гонорар не выплачивается, автору бесплатно предоставляет один экземпляр журнала.

Оформленная соответствующим образом письменная заявка об опубликовании работы, поступившая в адрес Редакции, считается заключением авторского договора.

Автор о себе сообщает: фамилию имя отчество, место работы (учебы), должность, место проживания, телефоны, ученые степень и звание, данные паспорта.

Рукопись от автора к регистрации принимается только с письменного согласия главного редактора либо руководителей одной из кафедр МИУ МГИМО (У) МИД России.

После регистрации рукопись проходит предварительное редактирование на предмет возможности ее включения в редакционный портфель.

Из материалов, входящих в редакционный портфель, формируются тематические номера, темы номеров.

Материалы, включенные в конкретный номер, немедленно передаются для литературного редактирования и корректуры.

После внесения всех исправлений материалы передаются на верстку.

Полностью сверстаный журнал подвергается повторной корректуре.