

## Этические и нравственные регуляторы антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих

Как уже отмечалось, в течение 10 последних лет в Российской Федерации принято большое количество нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции на государственной гражданской службе. Однако правоприменительный опыт России и зарубежных стран в рассматриваемой сфере убеждает, что необходимо усилить влияние этических норм на реализацию антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих. Еще в Национальном [плане](#) противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147, данная задача значилась среди основных. Однако приходится констатировать отсутствие системных изменений в данной сфере.

Бесспорно, прав А.Ф. Ноздрачев, делая вывод, что "совершенствование этических основ государственной службы предполагает определение места этических правил в системе запретов и ограничений на государственной службе, а также механизмов, обеспечивающих повседневный контроль за соблюдением этических норм. Обязанность соблюдать требования этики и служебного поведения в силу рекомендательного характера их положений в настоящее время не подкреплена применением соответствующих мер ответственности, в связи с чем не достигается их добросовестное повседневное соблюдение" <1>.

Два года назад автор настоящего исследования, участвуя во Всероссийской научно-практической конференции памяти Н.Г. Салищевой "Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса", выдвинула тезис, согласно которому для эффективной антикоррупционной политики государства требуются не только теоретическое осмысление процесса развития этических и нравственных качеств гражданских служащих, но и формирование этического режима, т.е. совокупности этических принципов, инфраструктуры и механизмов, обеспечивающих их соблюдение, а также использование этического аудита <1>. Попутно надо отметить, что следует согласиться с Ю.В. Ирхиным, который к основным компонентам этического режима относит наличие этического кодекса, оценку этики служащих, наличие советника по этике и этический аудит <2>.

Рассмотрим результаты внедрения этических ценностей в систему государственной службы и механизмы их реализации.

Прежде всего следует упомянуть Кодекс этики и служебного поведения государственного служащего. Основа принятия данного Кодекса была заложена Конвенцией ООН против коррупции, согласно [ч. 1 ст. 8](#) которой в целях борьбы с коррупцией каждое государство-участник поощряет, помимо прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы. В частности, каждое государство-участник стремится применять в рамках своих институциональных и правовых систем кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций ([ч. 2 ст. 8](#)).

В отношении такого документа, как нравственный кодекс (кодекс этики), высказываются различные точки зрения. Согласно одной из них это документ формальный, искусственно созданный и, следовательно, никаким образом повлиять на служебное поведение работника не может. В соответствии с другой точкой зрения, которую мы поддерживаем, он может помочь служащим ориентироваться в служебной деятельности, решать сложные нравственные проблемы, так как в нем собраны этические постулаты для гражданских служащих. Этический кодекс - это система морально-нравственных стандартов поведения особой группы людей (государственных гражданских служащих), главная задача которой - обеспечить реализацию функций государства.

Вопрос о природе этического кодекса до сих пор остается открытым. Проблема соотношения правовых и моральных норм имеет глубокие корни. Существует мнение, что моральные и этические нормы не могут быть обязательными, их устанавливает само общество. Частично это действительно так. В то же время опыт зарубежных стран (США, Канады, Великобритании, Японии, Армении, Кыргызстана, Азербайджана и др.) убеждает в возможности принятия официального документа, который сочетал бы этико-правовые предписания для гражданских служащих.

Первые активные попытки создания подобного кодекса в нашей стране и закрепления принципов служебного поведения относятся к началу 2000-х гг., когда был разработан [проект](#) Федерального закона N 85554-3 "Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации" <1>. Однако он не был поддержан. Его основные положения позднее частично нашли отражение в [Указе](#) Президента РФ от 12

августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих".

С 2011 г. в соответствии с Типовым [кодексом](#) этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее - Типовой кодекс) <1>, который объединил уже существующие нормы и положения, предусмотренные Законами [о гражданской службе](#) и [о противодействии коррупции](#), а также вышеназванным [Указом](#) от 12 августа 2002 г. N 885, в федеральных органах государственной власти <2>, а также в органах государственной власти субъектов РФ <3> были приняты подобные кодексы.

Правоприменительная практика по вопросам внедрения кодексов этики показывает, что в большинстве случаев они не работают. Почему так происходит? Попытаемся разобраться.

Анализ кодексов этики федеральных органов исполнительной власти показал, что такие документы имеют различную внешнюю форму выражения (например, приказ, письмо и др.), что не может положительно влиять на повышение их роли в системе государственно-служебных отношений.

Относительно содержания кодексов необходимо отметить, что в большинстве своем они дословно воспроизводят положения Типового [кодекса](#).

Еще одной проблемой является недостаточная конкретизация правил этического поведения гражданских служащих. Нередко такие правила имеют разные названия (требования к служебному поведению, принципы служебного поведения и т.д.). Поэтому прежде всего необходимо на законодательном уровне решить данный вопрос. В частности, требуется разъяснить, что этические принципы служебного поведения служащих, такие как открытость, честность, беспристрастность, лидерство и др., представляют собой руководящие начала, лежащие в основе их деятельности.

В Национальном [плане](#) противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226, был затронут вопрос о совершенствовании Типового [кодекса](#). Однако никаких действий в этом направлении не последовало.

В октябре 2017 г. Министерство труда и социальной защиты РФ разработало [Рекомендации](#) по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям <1>.

Согласно этому документу служащим при исполнении служебных обязанностей надлежит руководствоваться основополагающими морально-этическими ценностями, такими как честность и беспристрастность. Они не должны совершать неэтичных поступков как в служебное, так и во внеслужебное время. Неэтичный поступок может быть рассмотрен на заседании комиссии по урегулированию конфликта интересов с последующим применением мер как моральной ответственности (устное замечание; предупреждение о недопустимости совершения неэтичного поступка; требование о публичном извинении), так и дисциплинарной в случае, если совершение неэтичного поступка повлекло нарушение установленных ограничений, запретов и требований.

К сожалению, при всей важности положений рассматриваемых [Рекомендаций](#) они не имеют обязательного характера. Представляется, что соответствующие изменения необходимо внести в общие принципы служебного поведения, в Типовой [кодекс](#) и принимаемые на его основе кодексы этики и служебного поведения в государственных органах.

При этом следует отметить, что в нормах [Закона](#) о гражданской службе, устанавливающих обязанности и требования к служебному поведению государственных служащих, ничего не говорится о соблюдении этических норм, о кодексе этики (этическом кодексе). Вместе с тем закреплено требование не совершать поступки, порочащие честь и достоинство гражданского служащего ([п. 8 ст. 18](#)), в то время как в общих принципах служебного поведения ([подп. "и" п. 2](#)), Типовом кодексе ([подп. "и" п. 11](#)), а также в кодексах этики государственных органов помимо общих принципов (правил) служебного поведения предусмотрена обязанность служащих соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения. Такая формулировка более широкая и охватывает поступки, порочащие честь и достоинство.

Анализ судебной практики, сложившейся после принятия Типового [кодекса](#), показывает, что судьи в своих решениях констатируют факты нарушения норм служебной, профессиональной этики и правила делового поведения в дополнение к фактам нарушения других требований к служебному поведению

(например, подп. "к" п. 2, подп. "м" п. 2 Указа от 12 августа 2002 г. N 885, п. 9 и 13 ч. 1 ст. 18 Закона о гражданской службе) <1>.

Исходя из материалов судебной практики неэтичным поступком, в частности, признается: нарушение норм служебной этики, выразившееся в публичном агрессивном поведении и нанесении оскорбления руководству; нарушение требований к служебному поведению - некорректное обращение с гражданином, выразившееся в предложении заявителю разрешить его проблемы с помощью денег; нарушение требований к служебному поведению - некорректное обращение со старшим специалистом 1-го разряда, выразившееся в несдержанном поведении с подчиненным, в неумении владеть собой, сдерживать отрицательные эмоции, при отсутствии навыков строить конструктивные и доброжелательные отношения с подчиненным. Во всех перечисленных случаях государственные служащие были привлечены к дисциплинарной ответственности за несоблюдение этических правил, которое привело к нарушению требований, установленных Законом о гражданской службе (п. 9 и 13 ч. 1 ст. 18).

В законодательстве зарубежных стран о государственной службе к числу основных обязанностей служащих отнесено соблюдение норм этики. Например, в ст. 23 "Основные обязанности гражданского служащего" Закона Республики Армения от 4 декабря 2001 г. N ЗР-272 "О гражданской службе" закреплена обязанность служащих соблюдать нормы этики, утвержденные Советом по гражданской службе.

В ст. 14 Закона Туркменистана от 26 марта 2016 г. N 363-V "О государственной службе" среди основных обязанностей служащих содержится обязанность соблюдать государственную и трудовую дисциплину, нормы служебной этики.

В ст. 21 Закона Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. N 204-З "О государственной службе в Республике Беларусь" также предусмотрена обязанность государственных служащих соблюдать культуру общения и другие нормы служебной этики.

В соответствии со ст. 18 Закона Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. N 926-IQ "О государственной службе" служащие обязаны соблюдать правила этичного поведения.

В Законе Кыргызской Республики от 30 мая 2016 г. N 75 "О государственной гражданской службе и муниципальной службе" помимо обязанности служащих соблюдать Кодекс этики государственного гражданского служащего и муниципального служащего (ст. 21) в гл. 8 предусмотрены антикоррупционные механизмы.

Необходимо также отметить, что в этих странах принят Кодекс этики государственного служащего.

Возможно, пришло время и в нашем государстве изменить способ влияния этических и нравственных норм на соблюдение служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

В конце 2018 г. Министерство труда и социальной защиты РФ утвердило [Методику](#) формирования и развития профессиональной культуры государственного органа. Она разработана в целях оказания методической и практической помощи руководителям государственных органов и кадровым службам в формировании и повышении профессиональной культуры, которая основывается на совокупности общих ценностей, миссии, принципах и правилах поведения.

Бесспорно, оценка этики поведения служащих, особенно замещающих должности руководителя, очень важна. Руководители должны строить отношения с подчиненными и коллегами с учетом антикоррупционных требований к служебному поведению, положений о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, обеспечивать нормальный моральный климат в коллективе.

Особое значение приобретает публичное одобрение (осуждение) служебного поведения служащих. С одной стороны, необходимо распространять практику проведения конкурсов "Лучший государственный гражданский служащий государственного органа", "Лучший государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации" <1>. Также следует в каждом государственном органе создать электронную доску почета гражданских служащих. Данные мероприятия стимулируют служащих к безупречному исполнению своих служебных обязанностей, соблюдению антикоррупционных требований.

С другой стороны, необходимо публично осуждать государственных гражданских служащих, нарушивших требования, предъявляемые к служебному поведению, ограничения и запреты, установленные

законодательством о противодействии коррупции, и имеющих дисциплинарные взыскания, особенно за коррупционные правонарушения.

Бесспорно, важными являются также вопросы формирования этической инфраструктуры, которую образуют органы (структурные подразделения) и должностные лица, в обязанности которых входит обеспечение соблюдения этических норм.

В настоящее время вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) касающиеся урегулирования конфликта интересов в отношении государственных служащих, рассматриваются комиссией по урегулированию конфликта интересов. Однако комиссия проводит заседания уже по факту поступившей информации о несоблюдении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований законодательства о противодействии коррупции. В связи с этим полномочия по обеспечению соблюдения этических норм необходимо возложить на подразделение государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Все вышеназванные мероприятия должны осуществляться параллельно с этическим аудитом (систематическим мониторингом) и комплексным анализом, в какой степени действия государственного органа соответствуют этическим нормам. Этический аудит способствует формированию этических приоритетов и ориентиров, совершенствованию служебной деятельности гражданских служащих. Тем самым в системе государственной службы можно будет усилить влияние этических правил и образцов поведения на профессиональную служебную деятельность служащих, с превращением этической составляющей их культуры в неотъемлемую часть их профессионального развития.

Таким образом, очевидно, что одним из условий эффективности антикоррупционной политики государства является высокий уровень правовой культуры государственных служащих.

*§ 3 гл. 5, "Государственное управление и государственная служба в современной России: монография" (Уманская В.П., Малеванова Ю.В.) ("НОРМА", 2020)  
{КонсультантПлюс}*