УДК: 174:35.08 DOI: 10.12737/22384

Смирнов Фёдор Фёдорович, аспирант кафедры политологии, государственного имуниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: politgmu@mail.ru

ЭТИЧЕСКИЙ КОДЕКС ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО КАК МЕХАНИЗМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПИИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

В статье исследуется влияние этического кодекса поведения государственного гражданского служащего на эффективность проведения политики противодействия коррупции. Рассматривается опыт зарубежных стран по внедрению этического кодекса с целью повышения эффективности выполнения служащими своих должностных обязанностей. Соблюдение этических принципов является ключевым в оценке качества профессиональной деятельности и служебного поведения гражданских служащих. Данные принципы, таким образом, задают общие ориентиры гражданской службы, обеспечивая тем самым ее целостность и жизнеспособность как системы.

Введение в российское законодательство требований к служебному поведению гражданских служащих явилось не только знаком усиления внимания к этической составляющей гражданской службы как профессиональной деятельности, но и показателем осознания роли нравственного аспекта в противодействии коррупции, поэтому безусловное исполнение всех его положений в контексте фронтального наступления на коррупцию приобретает сегодня особое значение.

Ключевые слова: коррупция, этика, гражданская служба, этический кодекс.

SMIRNOV F.F., Postgraduate student of the Department of Political Science, State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel Branch (Russian Federation, Orel), e-mail: politgmu@mail.ru

CODE OF ETHICS OF A PUBLIC CIVIL SERVANT AS A MECHANISM TO PREVENT CORRUPTION IN GOVERNMENT

The article examines the impact of the ethical code of conduct for public civil servant on the effectiveness of anti-corruption policy. The experience of foreign countries is considered for the implementation of a code of ethics in order to increase the effectiveness of the employees of their duties. The compliance with the ethical principles is the key to assessing the quality of professional work and official conduct of civil servants. These principles set the general guidelines of the civil service, thus ensuring its integrity and viability as a system.

The introduction of requirements to official conduct of civil servants to the Russian legislation was not only a sign of greater attention to the ethical component of civil service as a professional activity, but also an indicator of awareness of the ethical dimension in the fight against corruption, so the unconditional implementation of all its provisions in the context of a frontal assault on corruption becomes today special meaning.

Keywords: corruption, ethics, civil service code of ethics.

В контексте реформирования системы российской государственной службы как правового и социально-нравственного института приходит осознание прямой зависимости между нравственным авторитетом власти, доверием к ней народа и стабильностью государственных устоев, причем моральный авторитет власти напрямую связывается с уровнем нравственности и коррупционной устойчивости кадрового корпуса проводников ее политики – государственных служащих, актуализируя потребность в анализе содержательного аспекта служебного поведения государственных служащих и механизмов его регулирования[1].

Прямая связь между коррупционными действиями людей и уровнем их нравственной культуры замечена была давно, как и то, что коррупции как системному явлению эффективно может быть противопоставлена лишь такая система мер, в которой каждое звено четко и грамотно выполняет свои задачи, а утрата или бездейственность хотя бы одного звена лишает всю систему синергетического эффекта.

Сегодня становится ясно, что этим слабым звеном является сам человек с мерой его понимания и личностного усвоения таких моральных понятий, как долг и ответственность, честность и неподкупность, определяющих уровень его нравственной культуры в целом и способность противостоять соблазнам незаконного обогащения в частности[2].

Осознание взаимозависимости уровня коррупции и морального состояния общества, в том числе государственных служащих, нашло отражение и в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 28 января 1997 года, и в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы «О кодексах поведения для государственных служащих» (2000 г.).

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001г.) впервые принцип этичности государственных служащих включен в число основных принципов функционирования государственной службы, а соблюдение государственными служащими норм и правил поведения – в число важнейших принципов, обеспечивающих укрепление взаимодействия государственной службы и структур гражданского общества.

Таким образом, этим программным документом положено начало формирования корпуса государственных служащих не только высокопрофессиональными, но и высоконравственными кадрами[3].

В связи с этим актуализировалась необходимость разработки кодекса профессиональной этики госслужащих как инструмента реализации государственной политики в сфере нравственных отношений на государственной службе.

К созданию такого нормативного акта нас обязывает и членство России в Совете Европы, Комитет министров которого призвал в 2000 году все страны-участницы разработать на основе его Рекомендаций соответствующие кодексы как эффективный инструмент противодействия коррупции. Многие страны, откликнувшись на этот призыв, в течение минувшего десятилетия приняли, а некоторые и законодательно оформили соответствующие нормативные акты.

Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 утверждено содержание общих принципов служебного поведения, которыми призваны руководствоваться государственные служащие в процессе исполнения своих должностных обязанностей и взаимодействия как в своей профессиональной среде, так и с внешней средой, прежде всего с гражданами, обществом, выполняя свой гражданский и служебный долг.

[1] Орлова В.Н. Позитивный имидж государственных гражданских служащих как основа развития управленческой культуры // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7 (91). – С. 14–18.

[2] Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под ред. В.М. Соколова, А.И. Турчинова – М.: Изд-во РАГС, 2012.

[3] Ионова А.И., Ульянова А.Я. Этика и культура государственного управления: учеб. пособие / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – 2-е изд. – М.: Флинта: МПСИ, 2010.

Таким образом, антикоррупционная политика государства должна состоять из нескольких составляющих, прежде всего из сочетания правовых, кадровых, организационных, информационных и этических направлений.

Административная этика уже давно считается в западных странах одним из важнейших способов противодействия коррупции. Разработка и совершенствование стандартов поведения стали почти обязательной составляющей реформ государственной службы. В ряде стран были изданы законы, непосредственно посвященные этике государственной службы (*Ethics in Government Act* –Закон о правительственной этике 1978 г. США; *Ethics in Public Office Act* – Закон об этике в публичной сфере 1995 г. Ирландия; Закон об этике национальной государственной службы 1999 г. Япония и др.). Международные организации, занимающиеся борьбой с коррупцией, такие как Организация экономического сотрудничества и развития, Трансперенси Интернешнл, Всемирный банк, ООН, также уделяют административной этике значительное внимание в своих научных разработках и практических рекомендациях.

В России административная этика пока не получила достаточно серьезного развития. Однако следует отметить, что в последние годы наметились определенные положительные тенденции. Так, в утвержденной в 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы РФ одним из основных принципов функционирования госслужбы и деятельности чиновников является этичность поведения государственного служащего, поддержание им авторитета государственной службы и ее корпоративных основ.

В этом плане важным стало принятие 12.08.2002 г. Указа Президента РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», цель которого заключается в повышении доверия общества к государственным институтам, обеспечении условий для добросовестного и эффективного исполнения госслужащими своих обязанностей, исключения злоупотреблений на службе. Данный Указ впервые облек в четкую нормативно-правовую форму нравственные ориентиры служебного поведения госслужащих.

Но для того, чтобы административная этика стала в России действительно эффективным инструментом противодействия коррупции, отдельных мероприятий явно недостаточно. Необходимо создать гораздо более развитый и сложный комплекс взаимосвязанных мер [1].С этой точки зрения весьма полезным может оказаться опыт стран, уже давно практикующих системный подход к управлению административной этикой, представляющий собой отдельный достаточно устойчивый комплекс взаимосвязанных мероприятий, одним из которых является разработка Кодекса поведения государственных служащих.

В отличие от других стран в России, несмотря на неоднократные попытки[2], до сих пор отсутствует легитимно утвержденный Этический кодекс поведения государственных служащих. Следует отметить, что последняя попытка разработать Кодекс была предпринята в июне 2010 года Министерством здравоохранения и социального развития, которое по поручению президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции разработало и представило Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих РФ. Этот документ должен стать основой для написания рекомендаций поведения госслужащих в каждом российском органе власти.

---

[1]Герасимова В.В., Манохина Н.В. Институциональные ловушки современного общественного развития, обусловленные коррупционными взаимосвязями // Вестник Поволжского института управления.–2015.–№3(48). – С. 4–11.

[2] В 1997 г. рабочая группа в рамках Министерства труда РФ подготовила Свод этических правил, которые были представлены в Правительство РФ, но не получили дальнейшего утверждения; 1999 г. в разработке нового проекта Этического Кодекса госслужбы приняли участие ученые Российской академии государственной службы при Президенте РФ под руководством профессора В.М.Соколова, однако документ остался не востребованным; 2002 г. законопроект Кодекса поведения государственных служащих был разработан В. Южаковым и даже принят Госдумой в первом чтении, но получил отрицательные заключения Правительства и Администрации Президента РФ.

Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным и муниципальным служащим. В документе также обозначены, в том числе и требования к антикоррупционному поведению чиновников, описаны нормы обращения со служебной информацией, зафиксирована ответственность за нарушение кодекса.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации основан на положениях Конституции РФ, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и других документах.

Однако пока рано говорить о появлении в России этической инфраструктуры государственной службы, еще не до конца осознается необходимость развития в нашей стране управления административной этикой[1]. Приняты лишь некоторые необходимые нормативные акты, например, в сфере декларирования доходов и имущества государственных служащих, которые, впрочем, нуждаются в серьезной доработке.

Подобное положение объясняется тем, что управление административной этикой не считалось в России необходимой самостоятельной сферой государственного управления[2]. Этическая составляющая административных реформ в лучшем случае воспринимается лишь как незначительное дополнение к регулированию более важных проблем государственной службы[3].

Одной из причин такого подхода к этическим реформам государственного управления в России является, на наш взгляд, недостаточное знание мирового опыта управления административной этикой, отсутствие четкого представления о сложности и комплексности этических мероприятий. Именно понимание комплексности управления административной этикой и знание различных вариантов конкретных этических мероприятий могут оказаться полезными при проведении эффективной антикоррупционной политики в сфере государственной службы России.

Библиография:

1.Орлова В.Н. Позитивный имидж государственных гражданских служащих как основа развития управленческой культуры // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7 (91). – С. 14–18.

2.Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие/ Под ред. В.М. Соколова, А.И. Турчинова – М.: Изд-во РАГС, 2012.

3.Ионова А.И., Ульянова А.Я.Этика и культура государственного управления: учеб. пособие / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – 2-е изд. – М.: Флинта: МПСИ, 2010.

4.Герасимова В.В., Манохина Н.В. Институциональные ловушки современного общественного развития, обусловленные коррупционными взаимосвязями// Вестник Поволжского института управления. – 2015. – № 3 (48). – С. 4–11.

5.Лобзов К.М., Смирнова Ю.М. Коррупция как угроза национальным интересам // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 1 (52). – С. 9–14.

6.Служебное поведение государственного гражданского служащего и механизм противодействия коррупции. Учебное пособие / М. Ф. Гацко. Издание Ногинского филиала РАНХиГС. – Ногинск: – 2012.

[1] Лобзов К.М., Смирнова Ю.М. Коррупция как угроза национальным интересам // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 1 (52). – С. 9–14.

[2] Южаков В.Н., Ефремов А.А.Развитие судебной практики по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов// Журнал юридических исследований. 2016.Т. 1. – № 3. – С. 13.

[3] Служебное поведение государственного гражданского служащего и механизм противодействия коррупции. Учебное пособие / М. Ф. Гацко. Издание Ногинского филиала РАНХиГС. – Ногинск: – 2012.

7.Южаков В.Н., Ефремов А.А.Развитие судебной практики по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов// Журнал юридических исследований. 2016. Т. 1. – № 3.

References:

1.OrlovaV.N. Pozitivny iimidzh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashch ikhkakosnovarazvitiiaupravlencheskoikul'tury // Upravlencheskoekonsul'tirovanie. – 2016. – № 7 (91). – S.14–18. (In Russ.)

2.Grazhdanskaia sluzhba: nravstvennye osnovy, professional'naia etika.: Uchebnoe posobie / Pod red. V.M. Sokolova, A.I. Turchinova – M.: Izd-vo RAGS, 2012.(In Russ.)

3.Ionova A.I.,Ul'ianova A.Ia. Etika i kul'tura gosudarstvennogo upravleniia: ucheb. posobie / pod obshch. red. G.V. Atamanchuka. – 2-e izd. – M.: Flinta: MPSI, 2010.(In Russ.)

4.Gerasimova V.V., Manokhina N.V. Institutsional'nye lovushki sovremennogo obshchestvennogo razvitiia, obuslovlennye korruptsionnymi vzaimosviaziami// Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia. – 2015. – № 3 (48). – S. 4–11.(In Russ.)

5.Lobzov K.M., Smirnova Iu.M. Korruptsiia kak ugroza natsional'nym interesam // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia. – 2016. – № 1 (52). – S. 9–14.(In Russ.)

6.Sluzhebnoe povedenie gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego i mekhanizm protivodeistviia korruptsii. Uchebnoe posobie / M. F. Gatsko. Izdanie Noginskogo filiala RANKhiGS. – Noginsk: – 2012.(InRuss.)

7.Juzhakov V.N., Efremov A.A.Razvitie sudebnoj praktiki po voprosam antikorrupcion-noj jekspertizy normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov// Zhurnal juridicheskih issledovanij. 2016. T. 1. – № 3.