большое число подростков трудоустроить, чтобы они могли сами себя кормить. Шел рост трудовых коммун и сокращение числа воспитанников в детдомах.

Средства на осуществление намеченного плана складывались из ассигнований местного бюджета, поступлений от Центральной и Дальневосточной комиссий, от органов соцстраха на оплату содержания воспитывающихся в детдомах сирот рабочих и служащих согласно Постановлению ЦИК СССР от 13.08.1926 г. и ассигнований госбюджета на детучреждения для «дефективных» детей (слепых и глухих).

Фактическая норма расходов на воспитанника в детучреждениях в среднем составляла 300 руб. в год. По основным видам она распределялась так: 3 руб. 75 коп. – учебные, 8 руб. 70 коп. в месяц – на питание, 30 руб. 50 коп в год – на обмундирование. Нормы Наркомпроса по этим статьям были выше: учебные – 9 руб., питание – 12 руб. в месяц, обмундирование – 60 руб. в год [3].

При проверках неоднократно обнаруживалось, что в детучреждениях не хватает одежды, питаются воспитанники скудно, страдают от холода в помещениях. Зато непрерывно увеличивались штаты обслуживающего персонала – прямое свидетельство разрастания бюрократического аппарата, который вне контроля общества начинает тратить выделенные средства на себя.

В это время появляется «Дальне-Восточное Общество Друзей Детей». Согласно уставу его задача – борьба с детской беспризорностью, нуждой и нищетой, содействие соответствующим правительственным органам в проведении мероприятий по охране материнства и детства. Оно изыскивало средства на содержание детских домов и других учреждений, вело агитационную работу, устраивало летние лагеря. В уставе Общества подчеркивалось, что оно действует в тесном контакте с комиссиями по улучшению жизни детей, с отделами народного образования и здравоохранения.

Особого внимания заслуживает статья устава Общества, где подробно расписано, кто может быть его членом – все граждане СССР, «неопороченные» по суду и платящие партийные взносы. Таким образом, общественная организация строилась на принципах партийных. Да и учредители Общества почти все были партийными работниками. В графе «Сведения» отражались главные, на взгляд большевиков, показатели, которые могли способствовать деятельности организации: у многих учредителей за плечами была каторга, а с 1917 г. – партийная и общественная работа.

Итак, анализ ситуации отчетливо показывает, комплексный подход к борьбе с таким масштабным социальным бедствием, как беспризорничество, приносит положительные результаты. Эффективность принимаемых мер зависит от политико-идеологических, экономических, социальных условий, морального состояния общественно-государственных отношений. Третья волна беспризорности, захлестнувшая постсоветскую Россию, также имеет особенности: соединение беспризорничества со СПИДом, наркоманией всех видов, детской проституцией, дети-беспризорники при живых родителях и др. Укоренявшееся более десяти лет, это явление изживается с трудом. Но происходит это еще и потому, что в борьбе со страшной социальной язвой, каковой является беспризорность, общество всякий раз начинает с нуля, пренебрегая полученным историческим опытом. Это одна из важнейших задач современной России, если она не хочет потерять будущее поколение.

Литература

1. Детская беспризорность и безнадзорность: проблемы и пути решения // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002. № 20 (176). С.6.
2. Детская беспризорность и детский дом // Сб.ст. и материалов II Всероссийского съезда СПОМ по вопросам детской беспризорности / под ред. С. Тизанова. М., 1926.
3. РГИА ДВ. Ф.2422. Оп.1. Д.114. Л.13.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА И ПРАВИЛА СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ СЛУЖАЩИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Гурген СВАНИДЗЕ

– стажер кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Среди задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"» [1], названы: совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения, регламентация функции по оказанию консультативной помощи федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, образованным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих, методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В современном российском законодательстве о государственной службе закреплен ряд норм профессиональной служебной этики и правил служебного поведения государственных служащих.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» «правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе … правила служебного поведения … устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы».

В законодательстве о государственной гражданской службе выделяется такая категория, как «требования служебного поведения» [2]: имеется в виду система принципов и норм (правил) служебного поведения и профессиональной деятельности гражданских служащих [3].

Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [4] установил требования исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл, содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих; осуществлять свою деятельность в рамках, установленных законами и подзаконными нормативными актами государственного органа.

Следует отметить, что данный указ закрепил, не только правила, связанные со служеб-

ной дисциплиной, с профессиональной деятельностью чиновников, но и обозначил нравственные границы, которые не должен нарушать государственный служащий. В отличие от практики предыдущих лет, этот акт не содержит перечня санкций, а задает нравственные ориентиры служебного поведения.

В отношении служащих органов внутренних дел Приказом МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138 был утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

Знание и выполнение сотрудником положений Кодекса является обязательным критерием оценки качества его профессиональной деятельности, соответствия морального облика требованиям, установленным в МВД России.

Кодекс как свод профессионально-этических норм определяет нравственные ценности, обязательства и принципы службы в органах внутренних дел; профессионально-этические требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в коллективе; профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения.

Утверждение этих положений способствует формированию единства убеждений и взглядов в сфере профессиональной этики и служебного этикета, ориентированных на профессионально-этический эталон поведения; воспитанию высоконравственной личности сотрудника в соответствии с нормами и принципами общечеловеческой и профессиональной морали (п. 3).

По своему функциональному предназначению Кодекс служит методологической основой формирования профессиональной морали в органах внутренних дел; выступает средством общественного контроля за нравственным обликом и профессиональным поведением сотрудника.

В нем сформулированы правила культуры речи, внешнего вида, общения на службе с коллегами (для руководителя и подчиненных, женщин и мужчин), с потерпевшими и правонарушителями (в зависимости от ситуации – допрос, задержание, обыск и т.д.), правила дарения и принятия подарков и др.

В научных исследованиях и юридической практике неоднократно поднимался вопрос о целесообразности разработки кодекса поведения государственных служащих, безотносительно того, в каком органе они проходят государственную службу, а также о законодательном закреплении правил служебной этики и служебного поведения.

Еще в 2001 г. был разработан проект федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации», который был внесен в Государственную думу и принят в первом чтении 17 мая 2002 г.) [5]. В данном проекте урегулированы общие положения (гл. 1); правила добросовестного служебного поведения: честность, беспристрастность, справедливость, корректность, честь и достоинство и др. (гл. 2); правила антикоррупционного поведения (гл. 3); соблюдение кодекса и санкции (гл. 4) *.

В отношении законопроекта был высказан целый ряд критических замечаний, в частности, о том, что он «практически не отличается от Модельного кодекса поведения для государственных служащих, принятого Комитетом Министров Совета Европы в качестве Рекомендации № R (2000) 10, перевод которой выполнен не совсем профессионально. Далее, в проекте Закона содержится множество терминов, не имеющих применения в российском законодательстве и требующих специального толкования [6].

В Заключении Правового управления Аппарата Государственной думы от 3 апреля 2002 г. № 2.2-1/2999 также отмечалась декларативность, описательность, неконкретность многих положений проекта федерального закона № 85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации», являющихся результатом игнорирования правил законодательной техники, в связи с чем законопроект был отклонен.

Вместе с тем одно из главных достоинств данного законопроекта заключалось в том, что он регулировал вопросы ответственности служащих за несоблюдение правил служебного поведения. Так, ст. 25 проекта устанавливала санкции и предусматривала, что нарушение правил служебного поведения квалифицируется как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и влечет одно из установленных федеральными законами о государственной (муниципальной) службе дисциплинарных взысканий и (или) учитывается при принятии решения при проведении аттестации, квалификационных экзаменов, отражается в характеристике (рекомендации).

Ввиду того, что законодательный акт, регламентирующий вопросы служебной этики и правил служебного поведения, не был принят, целесообразно отдельные вопросы, связанные с ответственностью служащих за несоблюдение норм служебной этики и правил делового поведения, урегулировать в законодательстве о видах государственной службы.

В настоящее время статья 14 проекта федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» 2009 г. предусматривает требования к служебному поведению служащего, среди которых соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; забота о сохранении своих чести и достоинства; недопустимость принятия решений из соображений личной заинтересованности, совершения при исполнении должностных обязанностей поступков, вызывающих сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности служащего, наносящих ущерб его репутации, авторитету правоохранительного органа, и ряд других.

Однако в проекте закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» не установлены санкции за несоблюдение норм служебной этики и правил служебного поведения, как это было предусмотрено в «Кодексе поведения государственных служащих Российской Федерации». В этой связи при рассмотрении законопроекта о правоохранительной службе следует включить в число обязательных элементов должностного регламента не только ответственность служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей, но и за несоблюдение норм профессиональной служебной этики и правил делового поведения (п. 3 ч. 2 ст. 32 проекта), а также положение о том, что при проведении аттестации непосредственный руководитель служащего подготавливает мотивированный отзыв об исполнении им своих должностных обязанностей, о соблюдении норм служебной этики и требований к служебному поведению и предложения к решению аттестационной комиссии (ч. 10).

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 25 декабря 2008 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 18 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. *Нуртдинова А.Ф., Ноздрачев А.Ф., Чиканова Л.А.* Кадровику госслужбы. М.: МЦФЭР, 2006.
4. Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.
5. Проект Федерального закона № 85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 17 мая 2002 г.) // ПИС «КонсультантПлюс»; http://www.akdi.ru/pravo/news/proekt_kpgs.htm
6. Официальный отзыв Правительства РФ от 18 июня 2001 г. № 3636 п-П 17 «На проект Федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»»// ПИС «КонсультантПлюс».

* Постановлением Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 марта 2005 г. № 1579-IV ГД «О проекте Федерального закона № 85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»» данный проект Федерального закона № 85554-3, принятый Государственной думой в первом чтении, был отклонен // Собрание законодательства РФ. 2005. № 12. Ст. 983.