Этический кодекс. Новая итерация

В Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялись общественные слушания, посвященные обсуждению проекта Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации. Профессора и преподаватели РАГС еще полтора десятилетия назад обосновали основные тенденции развития государственной службы. Один из признаков, проявившийся ныне в виде угрожающего эффекта бюрократизации органов управления, был выведен из этической природы власти.

Первый вариант кодекса поведения государственного служащего был создан в 1997 г. группой ученых Российской академии управления (предшественницы РАГС) совместно с кафедрой этики МГУ и сектором этики Института философии РАН, вспоминает один из самых последовательных сторонников этизации и морализации государственной службы в России профессор **В.М. Соколов**. Его текст опубликован в «Ежегоднике РАН». Тогда же была предпринята попытка (к сожалению, безуспешная) внести проект для обсуждения в Государственную Думу. Но труд ученых все-таки не пропал втуне, и если не в России, то в Европе кодекс внимательно изучили. Некоторые из его положений были использованы в Рекомендации № R (2000) 10 от 11 мая 2000 г. Комитета министров Совета Европы «Модельный кодекс поведения государственных служащих».

Затем было предпринято еще несколько попыток создания документа, регулирующего моральные основания государственной службы.

Ситуация, между тем, все более обострялась. Сегодня, по данным мониторинга Социологического центра РАГС, в России стабильно растет число тех, кто оценивает состояние общества как режим чиновничьего администрирования и самовластия высших руководителей. Если в 1998 году именно так оценивали систему управления 32,4% опрошенных, то в 2009-м – уже 55,0%. 92,7% населения считает, что государственная власть выражает интересы лишь бюрократии и олигархов. 81,5% опрошенных сомневаются или вообще отрицают возможность влияния населения на решения властей.

Приведенные цифры, с учетом того, что 66,8% респондентов среди ключевых проблем власти видят коррупцию, а 54,4% – безнаказанность чиновников из-за отсутствия реально действующих правил их служебного поведения, свидетельствуют, что ситуация в этической сфере госслужбы крайне напряженная, считает руководитель Социологического центра РАГС профессор **В.Э. Бойков**.

Назрела необходимость существенных изменений в алгоритмах деятельности чиновников, в том числе в этической сфере. Еще в декабре 2008 г. был сделан очередной «подход к теме», когда Президент РФ Д.А. Медведев предложил посмотреть на проблему борьбы с коррупцией сквозь призму моральности чиновников. При этом он подчеркнул, что утверждает как юрист: нельзя уповать только на законы, нужен общественный контроль за поведением чиновников, а для этого необходим инструмент, которым может стать Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации.

Новый вариант проекта **Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации** и был вынесен на общественные слушания. Предварили обсуждение выступления ректора РАГС **В.К. Егорова** и представителя разработчика – Министерства здравоохранения и социального развития РФ – заместителя министра **А.Л. Сафонова**.

В документе описаны требования к кандидату на должность государственного служащего, изложено, каким государство представляет его эталонное поведение. В целом, как подчеркнул В.К. Егоров, государство дает в руки обществу инструменты контроля за госслужащими. Он также отметил, что существуют разные, иногда полярные, подходы к решению тех задач, что прописаны в проекте кодекса. Но его главная ценность именно в том, что предлагаются реальные шаги по преодолению правовой коллизии между правовым нигилизмом и правовым эгоизмом путем профилактики развития коррупции в органах государственной власти. При этом кодекс полностью соответствует действующему законодательству, сложившейся практике осуществления государственных функций и процедур исполнения государственных обязанностей.

А.Л. Сафонов обратил внимание на то, что этот проект – типовой. На его базе органы военной, правоохранительной государственной службы смогут исходя из своих функциональных особенностей создать вариации кодекса, наиболее полно отвечающие предъявляемым к ним требованиям со стороны государства и общества.

Представил текст документа директор Департамента государственной службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ профессор **В.А. Козбаненко.** Особенность предлагаемого для обсуждения кодекса состоят в том, что, во-первых, он создан Рабочей группой, действующей по поручению президиума Совета при Президенте России по противодействию коррупции, и потому особый упор в нем сделан на антикоррупционную составляющую. Для написания кодекса были изучены практически все аналогичные зарубежные документы, они были модифицированы применительно к российским условиям с учетом наших национальных традиций.

Что показала зарубежная практика? Все проекты и документы этического регулирования на уровне этического и правового сознания, которые содержат нормы морали и этики и так или иначе транслируют достигнутые уровни поведения своих государственных должностных лиц, созданы исходя из двух основных подходов.

Первый можно назвать типизацией «Десяти заповедей», когда описываются лишь самые общие правила поведения.

Второй представляет собой современные вариации на тему кодекса Юстиниана, когда регулируется, детализируется и конкретизируется практически все поведение чиновника. Общество стремится как можно более жестко регулировать его служебное и даже внеслужебное поведение.

Изучение зарубежного опыта натолкнуло на возможное создание в России некоего «банка ситуаций», «кейсов», когда на основе реальных событий, произошедших с тем или иным чиновником, любой желающий смог бы наглядно увидеть, что его ждет в результате тех или иных действий.

Был изучен и российский массив правовой документации. В государственном аппарате Российской Федерации существуют различные формы этического регулирования профессиональной деятельности. В Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, в Министерстве внутренних дел, в таможенных органах действуют собственные этические установления. Есть Кодекс судебной этики, Кодекс этики прокурорского работника РФ, сотрудников Пенсионного фонда и аудиторов.

Сведение воедино рациональных положений большинства изученных документов, регулирующих этические вопросы госслужбы, и дало обсуждаемый проект. Его основные положения касаются регулирования такого этического момента: сосредоточения норм вокруг конфликта интересов – всего того, что связано с извлечением личной прибыли из административного статуса и административной ренты при недолжном поведении и исполнении служебных обязанностей государственного чиновника.

Кодекс определяет поведение госслужащего в вопросах, связанных со взятием или невзятием подарков, наград; с политической нейтральностью, что отличает госслужащего как исполняющего государственные полномочия, от парламентария, который обязательно должен иметь принадлежность к той или иной политической партии. Определены в нем и вопросы, связанные с урегулированием использования служебной информации. Расписано, как надлежит пользоваться госслужащему такой информацией и как предоставлять ее для использования, например, в СМИ или в других организациях, которые в ней заинтересованы, и как при этом соблюдать требования конфиденциальности и неразглашения персональных данных.

Обсуждаемый Этический кодекс отличает типовой характер. На этом особо остановился заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров **С.Д. Савченко**.

В кодексе систематизированы базовые положения, из которых в дальнейшем будут исходить локальные ведомственные акты, регулирующие специфику прохождения государственной службы в этих ведомствах. Кроме того, дана возможность внесения в него всех возможных положений, касающихся специфических моментов госслужбы в разных ведомствах, с самыми разными принципами и правилами несения службы.

Естественно, в кодексе немало позиций, которые можно и надо критиковать, разъяснять или уточнять. Например, почему он называется именно «кодекс»? Как известно, этим термином обозначают законодательный акт, содержащий систематизированные нормы какой-либо отрасли, нескольких отраслей или части отрасли права. Права, а не морали или этики. В этой связи главный советник Государственно-правового управления Президента РФ **В.И. Михайлов** подчеркнул, что исторически сложилось в стране так, что государственная служба регулируется федеральными законами, причем таких законов много. При попытке введения нового кодекса из всех этих законов надо будет отобрать те, что касаются этических вопросов поведения госслужащих, и свести их в единый документ.

Кроме того, в законах все запреты, ограничения и обязательства госслужащих подкрепляются мерами принуждения, а в этическом кодексе мер принуждения, как отметил В.И. Михайлов, нет и быть не может. В результате принятия такого документа правовая база госслужбы окажется лишенной всех морально-этических норм и правил, а взамен будет предложено то, что работать не будет.

Существуют и проблемы процедурного характера. Как принимать этот кодекс? В Конституции РФ записано (п.1 ст.105): «Федеральные законы принимаются Государственной Думой». Документы, не носящие правового характера, Госдума принимать не может, потому, кстати, она и регулярно отказывает авторам этического кодекса в обсуждениях.

Есть и другие возражения. Например, можно ли предлагать для исполнения государственным служащим документ, само название которого вызывает споры среди ученых? Что такое «этика»? По словам доцента кафедры менеджмента Московской академии государственного и муниципального управления **Н.А. Свидан**, с момента предложения этого термина Аристотелем как связующего звена между душой человека и своим пониманием государства произошли большие изменения в научном содержании понятия, которые сложно даются чиновничеству. У ученых нет единого мнения и по поводу сущности понятия «мораль» и ее проявлений.

Заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Поволжской академии государственной службы **Е.В. Масленникова** выделила прикладные аспекты кодекса. Она напомнила, что еще три года назад были сформированы основания для образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Однако комиссии созданы в каждом государственном органе, но, к сожалению, они либо заседают и выносят решения формально, либо вообще ничего не предпринимают. По сути дела, активно и эффективно они работают лишь в контрольно-надзорных финансово-бюджетных органах. В регионах же работа ведется крайне вяло. И этический кодекс может и должен стать реальным инструментом воздействия на недобросовестных чиновников, что позволит существенно повысить роль комиссий (пока верстался номер, вышел Указ Президента от 01 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», в соответствии с которым они реорганизуется, их права становятся более точными, к участию в заседаниях допускаются представители общественных организаций. – *Ред.*).

Кроме того, Этический кодекс – не закрытый документ «для служебного пользования». Его должны знать все граждане России. И это очень важно для решения проблемы повышения качества государственной службы, поскольку многое в этом деле зависит от общего состояния гражданского общества. С принятием кодекса как государственный, так и гражданский контроль за деятельностью госслужащих, безусловно, выйдет на принципиально более высокий уровень.

Валерий Перевалов