Наталия ШУВАЛОВА

Бег на месте или шаг вперед – два шага назад?

Поиски эффективных мер противодействия коррупции, активизировавшиеся во всем мире в последнее десятилетие, привели к пониманию того, что коррупция – это системное явление, поэтому попытки победить ее точечными ударами не приводят к ожидаемым результатам, а в системе задействованных мер упускается какое-то важное звено.

Очевидна и тесная сопряженность понятий «коррупция» и «мораль», что нашло отражение и в международных актах, и в национальных правовых и нормативных актах многих стран. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996 г.), утвержденный Генеральной Ассамблеей ООН в 1996 г. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, Рекомендация Комитета министров Совета Европы «О кодексах поведения для государственных служащих» (2000 г.), национальные законы о служебном поведении государственных служащих и этические кодексы, принятые в США, Канаде, Германии, Ирландии, Австралии, Японии, Венгрии, Аргентине, прочно связали понятия «коррупция» и «мораль», установив их тесную взаимосвязь как в сфере предпринимательства, так и в сфере государственной службы.



Наталия ШУВАЛОВА – кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

В преамбуле к Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О кодексах поведения для государственных служащих» записано: «Комитет министров... будучи убежден, что коррупция представляет собой серьезную угрозу для правового государства, прав человека, справедливости, в том числе и социальной; что она мешает экономическому развитию, ставит под угрозу стабильность демократических институтов и нравственных устоев общества; ...что привлечение внимания общественности и продвижение этических ценностей являются важными средствами по предупреждению коррупции... рекомендует правительствам государств-членов при соблюдении национального законодательства и принципов, регулирующих деятельность государственной администрации, содействовать принятию национальных кодексов поведения для государственных служащих, руководствуясь Модельным кодексом поведения для государственных служащих, прилагаемым к настоящей Рекомендации» [1].

В России проблема нравственного оздоровления и формирования антикоррупционного поведения государственных служащих как фактора обеспечения безопасности общества также заняла прочное место в политических выступлениях руководителей государства и правовых актах последнего десятилетия. В Открытом письме к российским избирателям 25 февраля 2000 г. В.В. Путин в качестве отправной точки и одной из главных целей, способных объединить всех граждан страны, назвал моральные устои, без которых «России пришлось бы забыть и о национальном достоинстве, и даже о национальном суверенитете» [2].

В «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», подписанной Президентом РФ в 2001 г. и определившей генеральные направления совершенствования административной системы страны, принцип этичности поведения государственного служащего включен в число основных принципов функционирования системы государственной службы и взаимодействия ее с гражданским обществом, а одним из принципов, обеспечивающих взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества, названо соблюдение государственными служащими этических норм и правил поведения [3].

Указы Президента Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 и от 16.07.2009 г. № 814 и Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» уточнили общее содержание требований к служебному поведению чиновников. Определен и один из механизмов реализации этих требований – комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

В Национальных планах противодействия коррупции 2008 и 2010-2011 гг., Национальной стратегии противодействия коррупции обеспечение действенного функционирования этих комиссий названо одной из первоочередных мер.

Таким образом, создана широкая правовая основа для реализации положений «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации» о необходимости этизации государственной службы и соблюдения государственными служащими этических норм и правил поведения как одного из важных факторов успеха противодействия коррупции и преодоления «дефицита нравственности» на государственной службе.

Как же воплощаются в жизнь политические решения и правовые акты, направленные на повышение этичности государственных служащих? Насколько эффективно государство выполняет функцию общего руководства этим процессом? Постараемся ответить на эти вопросы, подведя итоги минувшему десятилетию.

УПРАВЛЕНИЕ НРАВСТВЕННЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Федеральным законом от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусмотрено формирование системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации «в целях координации деятельности государственных органов» и «осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе» (ст.16). По замыслу закона система этих органов должна стать главным субъектом управления государственной службой страны, центром ее дальнейшего реформирования и совершенствования всех направлений ее деятельности, сосредоточив в своих руках нормативное, правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение функционирования государственного аппарата.

Координацию деятельности и контроль за выполнением нормативных правовых актов, направленных на обеспечение этичности государственной службы, в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ призваны обеспечить комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии), образованные «в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой, государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой» (п.5 ст.19).

Таким образом, законодательством предусмотрены:

– формирование вертикали управления нравственными отношениями на государственной службе, обеспечивающей координацию и контроль деятельности государственных органов по реализации политики государства и законодательства в сфере нравственных отношений;

– соответствующий статус встроенных в систему управления государственной службой комиссий, предполагающий постоянный, вневедомственный, самостоятельный, широкоформатный и полифункциональный характер их деятельности, который позволит обеспечить реализацию политических решений и правовых актов, касающихся вопросов профессиональной этики государственных служащих, в том числе формирование антикоррупционного поведения и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы. Обеспечивая постоянный, независимый, вневедомственный, действенный характер работы комиссий, такой правовой статус позволит переломить сложившуюся ситуацию, когда «у семи нянек дитя без глазу», а проблема нравственного очищения корпуса государственных служащих буксует из года в год, постоянно воспроизводя и поддерживая питательную среду для разрастания коррупции.

Однако в процессе практической реализации положений закона комиссии утратили свое первоначальное предназначение и превратились в «общественные органы», исполняющие лишь «функции консультативного и совещательного органа по выработке для руководителя государственного органа управленческих решений в сфере противодействия коррупции с учетом мнения коллектива»*, постепенно теряя и самостоятельные активные функции по обеспечению соблюдения требований к служебному поведению (ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ), которые свелись сначала к вялому содействию государственным органам в обеспечении соблюдения требований к служебному поведению (Указ Президента РФ от 03.03.2007 г. № 269), а затем просто к рассмотрению вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению (Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821). При этом утратилась и прямая связь комиссий с гражданами, которые в соответствии с Указом Президента РФ от 03.03.2007 г. № 269 могли быть одним из источников информации о нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению и, соответственно, основанием для проведения заседания комиссии.

Предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ функции комиссий сегодня фактически переданы вновь созданным подразделениям кадровых служб по профилактике коррупционных и иных

---

* См.: п.2.12 Методических рекомендаций по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных органах, одобренных президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

правонарушений, что усилило неопределенность правового статуса и функционального назначения комиссий. К тому же не уточняется содержание понятий «служебное поведение», «коррупционное правонарушение» и «иное правонарушение», что усугубляет функциональную неопределенность как комиссий, так и созданных структурных подразделений кадровых служб.

Трансформация функций комиссий привела к переакцентировке содержания их деятельности, выведя на первый план, вопреки сохранившемуся названию комиссий, работу по урегулированию конфликта интересов как единственную основную задачу (Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821). Это нашло отражение в содержании упомянутых Методических рекомендаций, детально, скрупулезно проработавших вопросы урегулирования конфликта интересов и лишь вскользь, формально, в нескольких пунктах коснувшихся соблюдения требований к служебному поведению. Проблемы адресной, профилактической работы по формированию нравственной культуры персонала управления как важнейшего фактора противодействия коррупции на государственной службе остались за пределами данного документа. Таким образом, был сделан шаг назад, понизивший статус и, соответственно, эффективность функционирования комиссий.

Функциональная ограниченность комиссий, не предусматривающая планомерной, долговременной, адресной профилактической работы по этико-профессиональному развитию персонала государственной службы и систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению, и рекомендательный характер принимаемых ими решений предопределили их вспомогательную роль, лишая возможности проявить себя в качестве активного инструмента и эффективного средства противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной службы. А при отсутствии координирующего центра разобщенность деятельности комиссий, созданных в государственных органах, становится фактором их несостоятельности в решении постановленных перед ними законом задач.

СОДЕРЖАНИЕ ЭТИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ К ГРАЖДАНСКОМУ СЛУЖАЩЕМУ

В общем виде содержание требований к служебному поведению гражданских служащих раскрывают Указы Президента Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 и от 16.07.2009 г. № 814 и Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.), назвав в качестве одного из принципов осуществления взаимодействия государственной службы и гражданского общества принцип «соблюдения государственными служащими этических норм и правил поведения», тем самым предопределила необходимость формулирования и вербализации этих норм в форме нормативного документа – кодекса как систематизированного перечня требований, включающего этические принципы, в наиболее общей форме выражающие моральные требования общества к нравственной сущности государственного служащего, социальному назначению его деятельности, к характеру его взаимоотношений с обществом, гражданами, государством, а также нормы и правила поведения, конкретизирующие эти принципы.

Необходимость разработки подобного нормативного акта была продиктована и практикой, нуждавшейся в уточнении и конкретизации содержания этических требований, предъявляемых к чиновникам, и внешними обстоятельствами, связанными с обращением Комитета министров Совета Европы к правительствам государств-членов содействовать принятию национальных кодексов поведения государственных служащих. Ответом на это обращение и требование жизни стала работа в Государственной Думе над проектом закона о кодексе поведения государственных служащих Российской Федерации, которая активно велась на протяжении четырех лет (2001–2005 гг.). Это был важный шаг вперед в демонстрации готовности к принятию подобного документа и осознании того, что в современных российских условиях только законодательно закрепленный кодекс, оснащенный соответствующими правовыми механизмами реализации его положений, может стать эффективным средством нравственного оздоровления государственной службы.

И хотя эта работа была приостановлена на полпути, актуальность разработки кодекса не только не утратилась, но и усилилась международными обязательствами России* следовать рекомендациям Комитета министров Совета Европы в отношении разработки национального кодекса служебного поведения государственных служащих.

Но в отличие от других стран-членов СЕ, ответивших на призыв Комитета министров принятием кодексов, а в некоторых странах (Аргентина, Япония, Венгрия) и национальных законов о служебном поведении государственных служащих, мы по-прежнему не имеем ни закона, регулирующего нравственные отношения на государственной службе, ни даже кодекса служебного поведения государственных служащих.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, разработанный Минздравсоцразвития России и одобренный в декабре 2010 г. Решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, возвращает нас на десятилетие назад, так как

---

* Россия вошла в феврале 2007 г. в состав Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

еще в 2001 г., когда началась работа над проектом соответствующего закона, было ясно, что:

– в современных российских условиях необходимо правовое оформление принципов профессиональной этики государственных служащих в виде закона;

– требования этого закона должны распространяться не только на государственных служащих, но и на должностных лиц всех уровней государственного и муниципального управления;

– принципы, составляющие фундамент кодекса, должны быть не только четко сформулированы и выстроены в систему в соответствии с их значимостью в конкретной исторической ситуации в целях достижения синергетического эффекта, но и наполнены понятным каждому и однозначно воспринимаемым содержанием;

– правила и нормы должны вытекать из содержания принципов и конкретизировать их, а не подменять;

– используемая в документе терминология должна быть легитимной и однозначно воспринимаемой каждым.

К сожалению, Типовой кодекс не решил ни одной из этих задач, так как:

– статус кодекса не позволяет ему выполнить задачу, поставленную Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 г., о введении дисциплинарной, а в необходимых случаях административной и уголовной ответственности за невыполнение требований к служебному поведению, лишая тем самым кодекс действенных механизмов, обеспечивающих реализацию его требований;

– структура кодекса невнятна, так как принципы, составляющие его основу, четко не сформулированы, не систематизированы и не выстроены по их значимости;

– содержание кодекса несамостоятельно, так как он лишь воспроизводит дословно текст Указов Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 и от 16.07.2009 г. № 814 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», не делая даже попытки раскрыть их смысл;

– терминологическая неясность, свойственная прежним документам, не только не преодолена в Типовом кодексе, но и усугублена смешением таких разнопорядковых понятий, как «принцип», «норма» и «правило», произвольно подменяемых одно другим.

Таким образом, анализ принятых за последнее десятилетие решений по преодолению «дефицита нравственности» на государственной службе и практики их реализации показывает, что эта наболевшая проблема по-прежнему решается неэффективно, постоянно пробуксовывает, напоминая скорее бег на месте, чем поступательное движение вперед.

Литература

1. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. С.299-300.
2. Известия. 2000. 25 февраля.
3. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст.3502.

Александр ПАВРОЗ

Законодательное утверждение лоббизма в России в контексте глобальной конкуренции юрисдикций

Институт лоббизма выступает в качестве составной части государственной юрисдикции наряду с такими институтами, как парламент, политические партии, суды и т. д. Определенный интерес представляют вопросы правового закрепления лоббизма в России в рамках такого современного концепта, каким является конкуренция юрисдикций.

Данное понятие возникло не так давно в связи с усиливающимися процессами глобализации. Вызовы, стоящие перед государствами, приобрели глобальный характер, причем речь идет не только об угрозах международного терроризма, трансграничной преступности и др., но и о вызовах позитивного плана, порожденных новыми принципами конкуренции на международной арене.

Обусловленное глобализацией свободное перемещение капиталов привело к тому, что способность привлекать инвестиции стала одним из важнейших факторов социально-экономического развития. Государства, получающие инвестиции из-за рубежа, процветают, а страны, из которых капиталы уходят, – приходят в упадок. Как следствие – резкое усиление стратегической роли государства по организации наилучшей для экономической деятельности системы политико-правовых институтов.

Александр ПАВРОЗ – доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат политических наук