Евгения ПШЕНИЧНЫХ

Формирование антикоррупционных стандартов служебного поведения: опыт стран СНГ

Одной из задач реформирования системы государственной службы является разработка действенных механизмов противодействия коррупции. Этот механизм тесно связан с формированием этических стандартов служебного поведения, что, в свою очередь, требует разработки и внедрения широкого спектра нормативных, организационных и социально-этических механизмов, обеспечивающих честное и добросовестное исполнение государственными служащими своих должностных обязанностей.

Опыт стран СНГ по разработке антикоррупционных стандартов и механизмов управления служебным поведением гражданских служащих до сих пор практически не был изучен. Между тем он представляет значительный интерес, поскольку эти страны имеют общую многовековую историю и сталкиваются со сходными проблемами. Подходы к их решению и результаты работы в этом направлении должны быть учтены и в процессе реформирования системы государственной службы России.

Республика Казахстан – динамично развивающаяся евразийская страна, активно осваивающая мировой опыт административных реформ и придающая большое значение формированию механизмов противодействия коррупции в процессе становления и развития государственной службы. В Казахстане принят закон «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. № 267 (с изм. и доп. от 6 января 2011 г. № 378-IV), Государственная программа борьбы с коррупцией от 23 декабря 2003 г. № 1686. Указом Президента РК от 23 декабря 2003 г. № 1255 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления РК» создан специальный орган – Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция). Большое внимание уделяется и созданию организационных механизмов обеспечения и контроля за реализацией изложенных в нормативных правовых актах принципов на практике.

В целях соблюдения государственными служащими служебной дисциплины, антикоррупционных стандартов служебного поведения и Кодекса чести указом президента страны от 30 июня 2005 г. № 1598 образованы дисциплинарные советы. Помимо служебных механизмов внедряются и социальные механизмы контроля. Так, в каждом государственном органе заведена Книга контроля этики, в которой граждане могут письменно сообщать о нарушениях их законных прав и норм Кодекса со стороны чиновников.

Помимо организационно-правовых механизмов в борьбе с коррупцией, в Казахстане осуществляются меры социально-этического характера. Так, Указом Президента от 3 мая 2005 г. № 1567 утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (для повышения требований к морально-нравственному облику и деловым качествам госслужащих изложен в новой редакции 1 апреля 2011 г.). Кодекс включает в себя развернутое изложение нравственных принципов и конкретных требований к служебному поведению государственных служащих. Речь идет о том, чтобы сохранять и укреплять доверие общества к государственной службе и институтам государства, работать на благо общества и государства, быть честным, справедливым, скромным и вежливым, следовать общепринятым морально-этическим нормам, неукоснительно соблюдать государственную и трудовую дисциплину, беспристрастно и качественно исполнять свои служебные обязанности, противостоять проявлениям коррупции, не допускать коррупционных правонарушений и т. д. Полный текст размещен во всех государственных органах в местах, доступных для всеобщего обозрения, с указанием номеров телефонов доверия, по которым граждане могут сообщать о фактах нарушения госслужащими требований кодекса.

В своих выступлениях Президент РК Н. Назарбаев не раз указывал на значимость соблюдения государственными служащими требований служебной этики: уметь распоряжаться властью и полномочиями, быть честным, работать на благо государства, жить в полном согласии с требованиями законов, работать так, чтобы не утратить доверия народа, граждан своей страны, быть примером справедливости, скромности, уметь вести себя с людьми, уметь подчиняться, уметь выполнять то же, что требуешь от своих сотрудников [1].

В Республике Казахстан задействованы также социально-экономические механизмы предупреждения коррупции. По поручению президента с января 2009 г. повышен уровень оплаты всех категорий государственных служащих, возросла заработная плата судий, дорожных полицейских. В этих условиях общество вправе ожидать от государственного аппарата честной и добросовестной работы на благо всех

Евгения ПШЕНИЧНЫХ – аспирантка кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС

граждан страны. Комплексность и проработанность принимаемых мер вполне может стать примером для других стран СНГ.

Однако коррупционные нарушения в Республике Казахстан все еще высоки. По результатам проведенных социологических опросов, многие жители сталкивались с проявлениями коррупции при обращении в государственные органы, прежде всего в правоохранительные, органы юстиции, организации здравоохранения и образования. В 2008 г. зарегистрировано 1581 коррупционное преступление, 520 человек осуждены, привлечены к дисциплинарной ответственности – 990. Только главами местных исполнительных органов власти совершено 69 коррупционных преступлений, 18 из них тоже осуждены [2]. Безусловно, число коррупционных проявлений не всегда свидетельствует об уровне коррупции. Дело том, что оно может свидетельствовать как о негативных аспектах (преступления в данной сфере вообще не регистрируются), так и о положительных (проявление политической воли к снижению коррупционности). Однако опора на социологические опросы позволяет наблюдать и при желании влиять на динамику в данной сфере.

Разработка и совершенствование механизмов противодействия коррупции и развитие этических механизмов противодействия ей в стране продолжается. Указом Президента от 21 июля 2011 г. № 119 утверждена Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан. В ней говорится о необходимости уделять больше внимания этическим основам и имиджу государственной службы: «...Исходя из положений Стратегии «Казахстан-2030», триединой целью формирования новой модели государственной службы является следующее: 1) эффективная кадровая политика и система управления человеческим капиталом в системе государственной службы; 2) высокое качество оказания госуслуг и эффективность деятельности госорганов; 3) положительный имидж и этика поведения госслужащих» [3]. Задачами формирования новой модели государственной службы определяются: 1) формирование новых и совершенствование действующих кадровых механизмов в системе госслужбы; 2) повышение качества и доступности государственных услуг и ориентация деятельности госслужащих на население как потребителя госуслуг; 3) обеспечение высокого статуса и престижа государственной службе, формирование этических норм поведения госслужащих.

В концепции предлагается разработать двухуровневую модель управления административной этикой, что позволит усилить этические и антикоррупционные требования к государственным служащим и повысить доверие населения к государственному аппарату: на первом уровне разрабатывается нормативный правовой акт, определяющий общие стандарты поведения, на втором уровне – более детализированные правила и нормы поведения для каждого государственного органа.

Несмотря на имеющиеся проблемы, можно констатировать наличие положительных результатов принимаемых мер. В частности, за последние годы изменилось положение Казахстана в проводимом организацией Transparency International в сводном рейтинге, отражающем уровень восприятия коррупции в государственном секторе. Международное движение по противодействию коррупции Transparency International ежегодно проводит социологические исследования, посвященные коррупции в целом, ее представлению в средствах массовой информации, а также коррупции в судебной системе, правоохранительных органах, информированности граждан о коррупции в политических кругах и их отношению к этому и т. д. С помощью исследований выявляют Индекс восприятия коррупции (ИВК) в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанным на данных опросов, проведенных среди предпринимателей, аналитиков, экспертов и деловых кругах исследуемых стран. Балл ИВК отражает и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции). Методология расчетов ИВК, а также источники данных поэтапно приведены в разделе «Краткая методологическая справка» на официальном сайте Transparency International.

В 2007 г. Казахстан набрал 2,1 балла, в 2008 – 2,2 балла, в 2009 – 2,7 балла, в 2010 – 2,9 балла, в 2011 г. – снова 2,7 балла [4]. Данные ИВК Казахстана свидетельствуют о самом низком уровне коррупционности среди стран СНГ, включая Россию.

Выбранный руководством Казахстана комплексный подход к созданию механизмов противодействия коррупции на государственной службе приносит свои плоды.

Республика Беларусь формирует собственную во многом своеобразную модель социально-экономического и политического развития, обеспечивающую социальную ориентированность государства. Эта модель реализует свои административные цели через четкую вертикаль управления, подотчетность обществу, рациональность, прозрачность, борьбу с коррупцией, дебюкратизацию государственного аппарата и т. д. Она в наибольшей степени связана с традициями бывшего СССР. По словам ректора Академии управления при Президенте Республики Беларусь А. Морозевича, в республике провозглашена ориентация государственного управления «в интересах человека с целью удовлетворения его потребностей» [5]. Вместе с тем проводимые в республике меры по либерализации экономики заставляют белорусское руководство искать наиболее эффективные механизмы противодействия коррупции.

Основной упор в таком противодействии делается на правовые рычаги. Еще в 2002 г. указом президента № 500 была принята Государственная программа по усиле-

нию борьбы с коррупцией. В 2006 г. принят закон «О борьбе с коррупцией» № 165-З, который установил целый ряд правовых ограничений для государственных должностных лиц: заниматься предпринимательской деятельностью, принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь; иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в иностранных государствах и иных случаев, установленных законодательными актами Республики Беларусь; выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, иного общественного объединения, членом которой (которого) оно является (за исключением депутатов Палаты представителей и членов Совета Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных советов) [6]. Как видим, первоочередное внимание уделяется кадровой чистоте государственного аппарата, его юридической, моральной чистоплотности, улучшается работа по подбору и расстановке кадров. На одном из совещаний по вопросам эффективности принимаемых мер в борьбе с коррупцией А. Лукашенко подчеркнул: «Надо сделать так, чтобы у чиновников не было не только условий, но и поводов для коррупционной деятельности» [7].

В 2003 г. принят закон «О государственной службе в Республике Беларусь» № 204-З, в котором утвержден институт присяги для государственных служащих. Но в целом применение организационно-этических механизмов противодействия коррупции получило в Белоруссии меньшее развитие. Так, поручение президента разработать к 2003 г. Этический кодекс государственного служащего Республики Беларусь не было исполнено. К вопросу о необходимости разработки и принятия кодекса возвращались в 2009 г., но эти инициативы так и не были реализованы.

Согласно ежегодно публикуемым Transparency International рейтингам, Республика Беларусь значительно продвинулась вперед по ИВК: в 2008 г. набрала 2,0 балла, в 2009 г. – 2,4 балла, в 2010 г. – 2,5 балла, однако в 2011 г. немного ослабила свои показатели и сдвинулась до 2,4 балла [4].

В целом за минувшие годы было сделано немало, чтобы пресечь наиболее опасные проявления коррупции, однако, судя по сводному рейтингу, для ослабления антикоррупционной борьбы в Республике Беларусь еще нет оснований.

Обращаясь к опыту **Республики Таджикистан** – государства в Центральной Азии со слабо развитой инфраструктурой, расположенного вдали от основных евразийских транспортных потоков, – необходимо учитывать трудности экономического и социального плана, с которыми приходится сталкиваться стране. Речь в первую очередь идет о недавнем серьезном военном конфликте.

В настоящее время в Таджикистане продолжается работа по противодействию коррупции и формированию стандартов антикоррупционного поведения. В 2004 г. приняты Рекомендации к плану действий в рамках региональной антикоррупционной инициативы. План действий содержит комплекс рекомендаций по предупреждению коррупции на государственной службе. Так, в разделе «Прозрачность государственной службы» рекомендуется подготовить и широко распространить комплексные практические пособия для должностных лиц об урегулировании конфликта интересов, этике государственной службы, санкциях за нарушение стандартов антикоррупционного поведения, порядке уведомления о ставших известными фактах нарушения уставленных требований и т. д. [8]

В Республике Таджикистан принят также закон «О борьбе с коррупцией» от 25 июля 2005 г. № 100. Указом Президента от 30 апреля 2010 г. № 864 утверждены Дополнительные меры по усилению противодействия коррупции в республике. Важным шагом на пути формирования нравственных механизмов противодействия коррупции стал указ Президента от 14 июня 2004 г. № 1343 «Об утверждении Кодекса этики государственного служащего Республики Таджикистан». В 2010 г. он был пересмотрен, усовершенствован, и Указом Президента от 15 сентября 2010 г. № 932 введена его новая редакция. Кодекс стал более объемным и понятным, теперь он детально объясняет правила поведения государственного служащего, который «должен осуществлять профессиональную деятельность так, чтобы не бросать тень на его способность действовать неподкупно и беспристрастно, не дискредитируя доброе имя госслужащего; государственный служащий должен действовать справедливо. При принятии решения и осуществлении своих полномочий государственный служащий не имеет права предоставлять кому-либо превосходство и привилегии на основании политических, религиозных, половых, языковых, расовых принадлежностях и других причин и т. д.» [9]. Также появилась глава о механизмах контроля за соблюдением Кодекса этики, порядка образования и функционирования комиссии по этике.

Помимо создания правовых и организационных механизмов противодействия коррупции, в республике ведется активная работа по предупреждению коррупции и правовому просвещению государственных служащих. Так, тиражом 14 000 экземпляров было издано пособие для должностных лиц под названием «Что такое коррупция и как с ней бороться». Вопросы борьбы с коррупцией включены в учебную программу Института повышения квалификации государственных служащих Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан. Активное участие в проведении занятий с государственными служащими принимают сотрудники Управления по борьбе

с коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан.

Законом от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе» введен институт клятвы государственного служащего, которая включает в себя следующие нравственные обязательства: руководствоваться в своей деятельности принципами законности, справедливости, беспристрастности и правдивости; работать добросовестно и на высоком профессиональном уровне в соответствии с требованием Кодекса этики госслужащего; признавать прохождение государственной службы в государственных органах Республики Таджикистан как отражение особого доверия со стороны общества и государства и т. д. [10]. Кроме того, Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 26 января 2008 г. № 34 утверждена Стратегия борьбы с коррупцией на 2008-2012 гг. Ее реализация должна обеспечить: дальнейшее проведение последовательной антикоррупционной политики и решительное пресечение коррупционных преступлений; рост доверия гражданского общества к государственной власти; повышение уровня защищенности граждан от коррупции.

Необходимо отметить, что принимаемые меры приносят свои плоды. Согласно рейтингам Transparency International Таджикистан в 2005 г. покинул замыкающую десятку стран по уровню восприятия коррупции и получил 2,1 балла по ИВК, в 2008-2009 гг. балл опустился до 2,0, в 2010 г. снова поднялся до 2,1. В 2011 г. достиг своей наивысшей точки для этой страны и поднялся до 2,3 [4].

Таким образом, в республике идет формирование антикоррупционной атмосферы, наблюдается хотя и медленное, но стабильное движение в сторону снижения коррупционных проявлений, что жизненно необходимо для эффективного и поступательного развития общества.

Проанализировав опыт стран СНГ в сфере предупреждения и противодействия коррупции и формирования антикоррупционных стандартов служебного поведения на государственной службе, можно сделать следующие выводы.

1. Борьба с коррупцией на государственной службе на постсоветском пространстве является одним из актуальных вопросов развития государств, так как коррупция среди чиновников наносит ущерб государственным интересам, препятствует успешному развитию национального бизнеса, приводит к снижению доверия граждан к государственной власти в целом, разрушает государственную систему изнутри.

2. Успешное противодействие коррупции тесно связано не только с созданием действенных правовых и организационных механизмов, но и с введением нравственных стандартов поведения государственных служащих, механизмов этического регулирования служебного поведения. Низкий уровень морали, пренебрежение нравственными принципами, несоблюдение норм служебного поведения только открывают дорогу коррупции.

3. Политическое руководство стран СНГ осознает социальную значимость исследуемой проблемы. В странах СНГ проводится большая работа по созданию законодательно-правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией и разработке стандартов служебного поведения государственных служащих. Благодаря этому наблюдается устойчивая тенденция улучшения международного рейтинга рассматриваемых стран по уровню восприятия коррупции.

4. Российская Федерация должна перенимать опыт соседей с обязательным учетом своих особенностей экономического, политического и культурного толка. В настоящее время в Российской Федерации ведется активная деятельность по реализации механизмов противодействия коррупции (13 марта 2012 г. Президентом РФ подписан План противодействия коррупции на период 2012–2013 годов), уделяется особое внимание нравственным стандартам поведения государственных служащих. Происходит становление не только социального, демократического, но и нравственного института государственной службы России.

Литература

1. Антикоррупционный форум НДП «Нур Отан» в г. Астана 6 ноября 2008 г. URL: http://www.salyk.kz/ru/nk/image/Pages/ethics.aspx
2. Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на Антикоррупционном форуме НДП «Нур Отан» (Астана, 6 ноября 2008 г.). URL: http://www.kyzmet.kz/?lang=ru&id_1=13&type=
3. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента РК от 21 июля 2011 г. № 119. URL: http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm
4. «Транспаренси Интернешнл – Россия» – Центр антикоррупционных исследований и инициатив. URL: http://www.transparency.org.ru/
5. *Морозевич А.* Государственное управление в белорусской модели развития // Государственная служба. 2010. № 4. С. 76.
6. О борьбе с коррупцией: закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З. URL: http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb0112.htm
7. Президент Беларуси А. Лукашенко провел совещание по вопросам эффективности принимаемых мер в борьбе с коррупцией. 14 ноября 2008 г. URL: http://www.soyuz.by/ru/?guid=50825
8. План действий в рамках Региональной антикоррупционной инициативы с участием Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины: принят 21 января 2004 г. Обобщенная оценка и рекомендации по Таджикистану. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/51/61/37223822.pdf
9. О кодексе этики государственного служащего Республики Таджикистан: Указ Президента Республики Таджикистан от 15 сентября 2010 г. № 932. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=32697
10. О государственной службе: закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591