ИГОРЬ ЛЕВАКИН, ДАРЬЯ ТРИФОНОВА

ЭТИЧЕСКИЙ КОДЕКС В ИНТЕРЕСАХ РАЗВИТИЯ СЛУЖБЫ

Коррупция опасна для развития и самого существования государства, она подрывает смысл и суть демократии, легитимность власти, единство страны [Левакин И.В. 2008. С. 62–70].

Понятие коррупции, данное в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», сосредоточено на определенных законом правонарушениях, приносящих коррупционерам имущественную выгоду (в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг), и не может охватить всех возможных коррупционных деяний (лоббизм, протекционизм, кумовство и т.д.). Таким образом, не всякое деяние, в сущности своей являющееся коррупционным или коррупциогенным, истолковывается как таковое с точки зрения казуистического подхода ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Ясно, что противостоять коррупции можно лишь путем проведения комплексных мер, включающих формирование нетерпимого отношения к коррупции, т.е. создания морально-этической атмосферы, в которой коррупция не может появиться. Кодексы этики государственных и муниципальных служащих могут в определенной мере решить такую задачу. Успешный опыт работы подобных правовых актов как на международном, так и национальном уровнях, это подтверждает.

Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года в ч. 2 ст. 8 провозгласила, что «каждое Государство-участник стремится применять в рамках своих институциональных и правовых систем кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций». На международном уровне действуют Международный кодекс поведения для государственных служащих, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года; Модельный кодекс поведения для государственных служащих (приложение к рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 года).

США стали первой страной, в которой появились этические кодексы поведения для государственных служащих. В 1924 году Международная ассоциация администраторов городов (Международная ассоциация управления городов/округов) разработала первый этический кодекс. А в 1958 году в форме резолюции Конгресса США был принят Кодекс этики правительственной службы. В дополнение к нему в 1962 году Конгресс США принял Официальные нормы поведения выборных должностных лиц (членов палат парламента) и публичных должностных лиц органов исполнительной власти.

В 1965 году по распоряжению президента Л. Джонсона были установлены Стандарты поведения, этические нормы должностных лиц, которые впоследствии и легли в основу Закона 1978 года «Об этике служащих государственных органов». Контроль за его соблюдением осуществляют комитеты по этике палат парламента. В случае выявленных нарушений Генеральный атторней подает иск в суд в отношении нарушителя, с которого взимается штраф в судебном порядке. [Жидков О.А. 1993. С. 176–181]

С 1986 года в США действует так называемый Закон «о свистунах» (Whistleblowers act), согласно которому любой сотрудник организации, фирмы или предприятия может сообщить о ставших ему известными фактах коррупции в министерство юстиции и получить определенную часть суммы от штрафа, уплаченного нарушителем.

Закон 1989 года «О реформе закона об этике» распространил действие на все три ветви федеральной власти. В 1990 году Приказ президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц служащих государственного аппарата» подтвердил действие всех ранее принятых актов и ввел в действие

ИГОРЬ ЛЕВАКИН, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: levakin@ya.ru

ДАРЬЯ ТРИФОНОВА, аспирантка Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: vogel3241@gmail.com

Аннотация: Авторы исследуют возможности этического кодекса поведения государственного и муниципального служащего в противодействии коррупции. Анализируются основные нормы этических кодексов в США, Канаде и Германии. Характеризуются кодексы этики, действующие в субъектах Российской Федерации, рассматриваются проблемы, связанные с их реализацией. Исследуется проблема механизма реализации кодексов этики государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, кодекс этики, коррупция, мораль, ответственность.

обязательные для государственных служащих исполнительной власти общие принципы этического поведения.

Контроль за соблюдением положений законодательства об этике осуществляет созданное в 1978 году Управление служебной этики в государственных органах (The Office of Government Ethics). С 1989 года оно имеет статус отдельного независимого ведомства. Возглавляет Управление служебной этики директор, назначаемый президентом США. Управление осуществляет лишь превентивные и профилактические меры, расследование в отношении федеральных служащих исполнительной власти проводят Генеральный инспектор и Федеральное бюро расследований; в отношении остальных государственных служащих исполнительной ветви власти действуют специальные комиссии по этике в структуре правительств штатов [www.oge.gov] .

В Канаде в 1985 году был принят Кодекс по регулированию конфликта интересов и трудоустройству после увольнения со службы для лиц, замещающих высшие и руководящие государственные должности (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders). Вслед за этим Казначейство Канады приняло однотипный кодекс для всех остальных категорий государственных служащих – Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office. В настоящее время основным этическим кодексом является разработанный и принятый Казначейством Канады в 2003 году Кодекс ценностей и этики государственной службы (Values and Ethics Code for the Public service, далее – Ценностный этический кодекс). Он был принят как подзаконный нормативный акт и является обязательным для государственных служащих большинства государственных органов.

Ценностный этический кодекс автоматически входит в трудовое соглашение с государственным служащим. Исходя из специфики государственного органа, заместитель руководителя может разрабатывать дополнительные этические нормы поведения для сотрудников. Однако в этом случае руководитель обязан поставить в известность Агентство по управлению персоналом государственной службы.

В каждом ведомстве действуют кураторы по этике, назначаемые, как правило, из числа высших должностных лиц, в некоторых действуют целые отделы по этике. Они осуществляют внутренний аудит, консультируют работников государственного аппарата по проблемам практического применения этических норм поведения, а также разрешают спорные ситуации в данной сфере. Общую ответственность за соблюдение норм Ценностного этического Кодекса несут заместители руководителя. За невыполнение требований Кодекса на нарушителей возлагается дисциплинарная ответственность вплоть до увольнения с государственной службы.

Кроме того Казначейство Канады в 2001 году приняло положение о внутреннем раскрытии информации, касающейся нарушений должного служебного поведения на рабочем месте. Сотрудники на добровольной и конфиденциальной основе могут сообщить о нарушении отдельными работниками норм Ценностного этического Кодекса.

Помимо внутриведомственной системы контроля действует независимый Уполномоченный по поддержанию моральных стандартов на государственной службе, который подотчетен Клерку Тайного совета (руководитель государственной службы Канады). К Уполномоченному могут обращаться все служащие государственного аппарата, не удовлетворенные деятельностью внутриведомственных систем контроля за нарушением норм этического законодательства. [Барабашев А.Г., Кабышев С.В. 2006. С.114–130].

В Германии с 1995 года действует Кодекс антикоррупционного поведения, Рекомендации к соблюдению Кодекса антикоррупционного поведения, а также Инструкция для руководящего состава (по мнению законодателя, эффективность мер по противодействию коррупции в первую очередь зависит от руководящих должностных лиц).

Система противодействия коррупции на местах направлена на выявление тех сфер деятельности, которые наиболее подвержены коррупционным атакам. Так называемый многократный контроль обеспечивает более прозрачный процесс принятия решений. В случае обнаружения особой коррупциогеннности на некоторых должностях государственной службы, практикуется временное ограничение пребывания на ней отдельных сотрудников [Михалат Е.С. 2012]. Система специальных административных судов, действующая на всех трех уровнях (первой инстанции, земельном и федеральном), осуществляет контроль за государственными служащими, нарушающими права и законные интересы граждан [Шувалова Н. 2013. С. 43].

Учитывая зарубежный опыт, необходимо отметить ряд недостатков жесткого законодательного регламентирования поведения государственных служащих. Императивные стандарты поведения заставляют служащих постоянно обращаться к правилам, тем самым лишая их инициативы. Чрезмерная законодательная детализация этического кодекса сложна для восприятия и требует создания системы обучения и консультирования служащих. В связи с этим, например, в США ежегодно расходуются огромные финансовые средства [Ершова И.Б. 2008].

В России также накоплен значительный опыт действия этических кодексов. На настоящий момент их принято более 30 в федеральных органах государственной власти России, около 68 кодексов этики действуют в субъектах нашей страны. К сожалению, они, в основном, не отражают специфику деятельности соответствующего органа власти, а также каких-либо национальных или культурных особенностей субъекта федерации, полностью воспроизводя положения Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и

муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года).

Нормы, предусмотренные этим документом, разумны, но следует учитывать, что они носят рекомендательный характер. Типовой кодекс этики, а также дублирующие его содержание ведомственные и региональные этические кодексы, являются сводом принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения. При этом в них нет четкого различия между принципами и правилами поведения; они не содержат оригинальных и самостоятельных правовых норм: подобный типовой кодекс может принять форму ненормативного правового акта. Действующие Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, обязывают регистрировать все ведомственные нормативные акты в Минюсте Российской Федерации. Но Минюст не регистрирует акты рекомендательного характера, к каким относит и кодексы этики служебного поведения государственных служащих (например, Письмо Минюста от 6 июня 2011 года № 01/37019-ДК).

Проблема внедрения этических кодексов служебного поведения в России заключается в особенностях отечественной правовой системы: возможность юридизировать нормы и принципы социальных норм (этики, морали, религии и т.д.) является достаточно ограниченной.

Во-первых, невозможно предвидеть и описать все коллизии государственной службы. Во-вторых, общеобязательностью могут обладать только правовые нормы. Нормы этики оставляют возможность произвольного толкования и безнаказанного выбора. В-третьих, методами государственного принуждения невозможно заставить исполнять моральные нормы. Моральные ценности по своей сущности конкурентны, поэтому кодифицированные нормы морали не обладают приоритетом. В-четвертых, при слабом развитии гражданских институтов моральная (этическая) ответственность «не работает», а привлекать к юридической ответственности за морально-этические поступки не позволяют принципы права. В-пятых, если законодательством предусмотрены меры юридической ответственности за нарушения норм права, то дублировать подобные положения в кодексе этики бессмысленно.

Кроме того, действующее трудовое законодательство содержит запрет на применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных Трудовым кодексом, а для отдельных категорий работников федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Тем более что дисциплинарные взыскания могут применяться к работнику лишь в случае невыполнения им возложенных на него трудовых обязанностей. Невыполнение этических предписаний не является основанием для применения мер ответственности по Трудовому кодексу. Таким образом, наказание государственных служащих за нарушение положений кодексов этики противоречит трудовому законодательству.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих, созданные во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821, по объективным причинам действуют не на постоянной основе, а собираются лишь в случае поступления жалобы на поведение государственного служащего. При этом функции постоянного контроля, выявления нарушений государственными служащими требований к служебному поведению комиссии не осуществляют. Как показала практика, вопросы нарушения этических норм данные комиссии не рассматривают.

Например, на территории Пермского края действует восемь кодексов этики и служебного поведения государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти. С момента их принятия в 2010 году не было ни одного заседания комиссии по вопросу нарушения этических норм государственными служащими [Колдушко А.А. 2014. С. 66, 67] Непонятными остаются и критерии работы таких комиссий: оценочный подход чреват коррупциогенностью. Таким образом, вопрос о механизме действия этических кодексов в России остается открытым.

Кстати, в Канаде реформирование государственной службы лишь на 10% состояло из изменений законодательства, на 20% – из структурных изменений. Все остальные меры были направлены на изменение культуры взаимоотношений внутри государственного аппарата, а также взаимоотношений чиновников с обществом и вышестоящими структурами власти. Приоритет был отдан именно развитию правовой культуры государственных служащих, изменению атмосферы в государственных учреждениях [Барабашев А.Г., Кабышев С.В. 2006. С. 96].

Полагаем, что самый строгий этический кодекс не решит проблемы коррупции. Банально, но единственно верный путь – последовательное повышение правовой культуры. Необходимы комплексные меры, сочетающие правовое образование населения; введение действительного общественного контроля за взаимоотношениями между государственными служащими, бизнесом и политикой; совершенствование системы мониторинга за нравственным состоянием государственных служащих; строгое соблюдение текущего законодательства всеми субъектами права. Лишь в случае воплощения всего комплекса мер может быть использован инструмент этического кодекса поведения государственных и муниципальных служащих. Положительный пример механизма действия такого кодекса на местном или ведомственном

уровне может быть впоследствии закреплен в виде федерального типового кодекса.

Литература

Ершова И.Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах. Право и безопасность. 2008. № 3 (28). http://dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm

Колдушко А.А. Проблемы правового регулирования этики служебного поведения государственных служащих (на примере Пермского края). Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2014. № 2. С. 66, 67.

Конвенция ООН против коррупции. Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

Левакин И.В. Признаки государства: глобализация, проблемы государственного единства и целостности. Государственная служба. 2008. № 1. С. 62–70.

Михалат Е.С. Материалы круглого стола «Антикоррупционная практика в германо-российском сравнении» 2-й международный научно-практический семинар. Хабаровск, 2012. http://freeref.ru/wievjob.php?id=483200

Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / отв. ред. А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. М.: «Формула права», 2006. С. 114–130.

Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. Под ред. О.А. Жидкова. Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1993. С. 176–181.

Шувалова Н. Управление нравственными отношениями в системе государственной службы: ориентация на успех. Право и управление. XXI век. № 2(27), 2013. С. 43.

AN ETHICAL CODE FOR THE BENEFIT OF THE SERVICE DEVELOPMENT

IGOR LEVAKIN, Doctor of Juridical Science, Professor, Chair of the constitutional law of the M.M. Speransky Department of Law of RANEPA (119571 Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: levakin@ya.ru

DARIA TRIFONOVA, Post-graduate student, Chair of Legal Support of Management of the International Institute of Administration, MGIMO University (119454 Moscow Vernadskogo prosp., 76) E-mail:. vogel3241@gmail.com

Summary: The possibilities of the ethics code of conduct for state and municipal officials in corruption fight are researched by the authors. The basic norms of ethical codes in the USA, Canada and Germany are analyzed in the article. The codes of ethics of the subjects of the Russian Federation are discussed, the problems connected with their implementation are examined. The problem of the realization mechanism of ethics codes of conduct for the state and municipal officials is also studied by the authors.

Keywords: public administration, code of ethics, corruption, morality, responsibility

References

Ershova I.B. Ogranicheniya i zaprety dlya gosudarstvennyh sluzhashchih po upravleniyu ih imushchestvom kak sposob predotvrashcheniya «konflikta interesov» v zarubezhnyh stranah. Pravo i bezopasnost'. [Restrictions and prohibitions for the state civil servants in the management of their assets as a way to prevent the conflict of interest in the foreign countries. Law and Security.] 2008. № 3 (28). http://dpr.ru/pravo/pravo_24_11.htm

Koldushko A.A. Problemy pravovogo regulirovaniya ehtiki sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennyh sluzhashchih (na primere Permskogo kraya). Vestnik PNIPU. Kul'tura. Istoriya. Filosofiya. Pravo. [Problems of the legal regulation of the official behavior ethics of the state civil servants (on the example of the Perm region). Bulletin of PNRPU. Culture. History. Philosophy. Law.] 2014. № 2. S. 66,67.

Konvenciya OON protiv korrupcii. Rezolyuciya 58/4 General'noj Assamblei ot 31 oktyabrya 2003 g. [United Nations Convention against Corruption. Resolution 58/4 of the General Assembly dd. October 31, 2003] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

Levakin I.V. Priznaki gosudarstva: globalizaciya, problemy gosudarstvennogo edinstva i celostnosti. Gosudarstvennaya sluzhba. [Characteristic features of a state: globalization, problems of the state unity and integrity. Public Administration.] 2008. № 1. S. 62-70.

Mihalat E.S. Materialy kruglogo stola «Antikorrupcionnaya praktika v germano-rossijskom sravnenii» 2 mezhdunarodnyj nauchno-prakticheskij seminar g. Habarovsk, [Materials of the round-table conference "Anti-corruption practice in the German-Russian comparison", 2nd international research and practice seminar in Khabarovsk city] 2012. http://freeref.ru/wievjob.php?id=483200

Reforma gosudarstvennoj sluzhby: kanadskij opyt i rossijskaya dejstvitel'nost' / otv. Red. A.G. Barabashev i S.V. Kabyshev [Reformation of the public administration: Canadian experience and Russian reality / executive editors A.G. Barabashev and S.V. Kabyshev] M.: «Formula prava», 2006. S.114-130.

Soedinennye Shtaty Ameriki. Konstituciya i zakonodatel'nye akty. Pod red. O.A. Zhidkova. [The United States of America. Constitution and enactments. Under editorship of O.A. Zhidkova] Izdatel'skaya gruppa «Progress», «Univers», 1993. S. 176-181.

SHuvalova N. Upravlenie nravstvennymi otnosheniyami v sisteme gosudarstvennoj sluzhby: orientaciya na uspekh. [Management of the moral-ethic relations in the public administration system: orientation on the success.] Pravo i upravlenie. XXI vek. № 2(27), 2013. S. 43.