М. Д. Зотов

Функционирование ведомственных и региональных кодексов этики государственных служащих Российской Федерации

Зотов Максим Дмитриевич — аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: mzotov1@mail.ru).

Аннотация. В статье анализируется опыт разработки и внедрения кодексов этики государственных служащих. Освещается зарубежная практика функционирования таких документов и выявляются основные проблемы, с которыми сопряжена их разработка и внедрение в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, кодекс этики, этическая инфраструктура, этическое регулирование.

Федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 гг.)» предусмотрена разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение[1]. На сегодняшний день можно констатировать, что формально данная задача решена. В 2010 г. был принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Данный документ одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21).

Вместе с тем остаётся открытым вопрос о том, в какой форме должны быть изложены нормы, нацеленные на решение ключевых этических проблем государственной службы, и каким должно быть их содержание. На наш взгляд, необходимо различать требования к поведению государственных служащих, закреплённые нормативно-правовыми актами, и те требования, которые предъявляет к ним общество и государство в зависимости от культурных и национальных особенностей страны или региона. Последние могут

[1] Российская Федерация. Президент. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации, от 10 марта 2010 № 263// Рос. газ. — 2009. — 13 марта.

представлять собой свод неписаных принципов и правил поведения. Однако их исполнение является важным и значимым для граждан. Кроме того, в зависимости от политических, экономических, социальных и других событий, происходящих в стране, требования к поведению государственных служащих постоянно усложняются и обновляются. Однако эти процессы не всегда сопровождаются своевременными изменениями в нормативно-правовых документах, регламентирующих государственную службу.

В этой связи, на наш взгляд, возникает объективная необходимость в принятии документа, обобщающего те принципы, правила и нормы поведения государственных служащих, которые не закреплены нормативно-правовым путём. Как показывает практика, такие документы называют этическими кодексами или кодексами поведения государственных служащих. Безусловно, некоторые наиболее общие положения таких документов могут совпадать с нравственными требованиями, закреплёнными нормативно-правовыми актами. Вместе с тем основное предназначение этических кодексов состоит в том, чтобы в дополнение к правовому воздействию регулировать служебные отношения в профессиональной среде государственных служащих, влияя на их поведение через общественные требования, взывая к их совести, сознательности и ответственности.

Документация принципов и правил служебного поведения, требований к нравственным качествам чиновников прежде всего подразумевает систематизацию разрозненных, фрагментированных положений в единый комплекс в процессе, называемом кодификацией. Этим объясняется то, почему документ, который разрабатывается и формируется в результате данного процесса, называется кодексом. Как правило, под кодексом понимают единый нормативно-правовой акт, содержащий систематизированные нормы, регулирующие какую-либо сферу общественных взаимоотношений. Так, например, в большинстве государств действуют трудовой, семейный, уголовный, гражданский кодексы. Под кодексом также понимают свод законов, относящихся к какой-либо отрасли права. Однако исследование этимологии данного слова раскрывает нам иные смысловые характеристики данного термина. Латинское слово «codex» означало «кусок дерева». Именно на деревянных дощечках, смазанных воском, были изготовлены первые книги в привычном нам формате, а не в форме свитка. В русском языке кодексом называли старинную рукопись в переплете. Сегодня слово «кодекс» используется не только для названий сводов законов. Важно отметить, что в ряде словарей русского языка (Т. Ф. Ефремовой, Д. Н. Ушакова, С. И. Ожегова) данное слово имеет не только значение систематизированного свода закона, но и совокупности правил поведения, привычек, убеждений. Поэтому можно говорить о кодексе чести, моральном кодексе, кодексе грамматических правил. В этой связи мы считаем уместным называть свод неписаных принципов и правил поведения государственных служащих этическим кодексом.

Зарубежная практика показывает, что кодексы поведения государственных служащих редко принимаются в форме нормативно-правового акта, и это обосновывается отсутствием возможности просчитать все этические коллизии. Ведь та действительность, с которой государственный служащий вынужден иметь дело, крайне изменчива. Поэтому новые этические проблемы возникают непрестанно. В этой связи требования к поведению государственных служащих должны уточняться и изменяться оперативно. Однако вносить изменения и уточнения в нормативно-правовые акты, постоянно согласовывая их невозможно. Во многих странах более удобной считают разработку рекомендательных документов, в процессе которой необходимым является участие самих государственных служащих. Кроме того, обобщив способы функционирования кодексов этики, мы пришли к выводу о том, что их можно разделить на два уровня: на модельные (типовые) и на специализированные документы. «Кодекс поведения первого уровня содержит стандарты поведения, общие для всех государственных служащих вне зависимости от конкретного места службы», — «…подробные правила содержатся в кодексах поведения второго уровня, которые разрабатывают и принимают отдельные органы исполнительной власти.»[1].

Двухуровневая система этических кодексов обеспечивает действие единых этических принципов государственной службы и в то же время позволяет учитывать её особенности в зависимости от специфики страны, субъекта власти, государственного органа или учреждения. Так, например, Комитет министров Совета Европы в 2000 г. выработал специальные Рекомендации о кодексах поведения для государственных служащих, на основе которых целый ряд европейских стран принял собственные аналогичные документы. Примечателен опыт Франции. Единого кодекса этики государственных служащих в этом государстве нет. Однако в различных органах власти, на всех уровнях государственной службы внедряются специализированные кодексы этики, учитывающие специфику профессиональной деятельности чиновников.

В этом отношении практика нашей страны отличается от французской. На основе Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих субъектами Российской Федерации, а также федеральными органами государственной власти принят целый ряд специализированных кодексов этики. Нами были проанализированы: Типовой кодекс этики; 32 кодекса, принятых в федеральных органах власти; 15 кодексов, принятых в субъектах Российской Федерации в качестве региональных кодексов этики.

Анализ показал, что отечественная практика этического регулирования сводится к нормативно-правовому закреплению принципов и правил пове-

[1] *Васильев Д.* Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность //сайт «Московский центр Карнеги». — 2002 — 07 февраля. URL: http://www.carnegie.ru/ru/pubs/briefings/issue07 – 02.pdf.

дения государственных служащих. Как правило, проанализированные кодексы приняты в форме подзаконных актов или внутриведомственных приказов. Практически все они повторяют положения Типового кодекса. Это даёт основания сделать очевидный вывод: меры, направленные на формирование и укрепление этики госслужащих в нашей стране, носят формальный характер, что проявляется в следующих общих для всех кодексов недостатках.

Большинство кодексов этики, принятых в федеральных органах государственной власти, а также в субъектах Российской Федерации, не отражают специфические требования к служебному поведению государственных служащих, выделяющиеся в зависимости от специфики деятельности органа государственной власти, культурных и национальных особенностей субъекта Российской Федерации. Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации содержит ряд специфических для профессиональной деятельности работников прокуратуры норм поведения. Однако они включены в общий перечень правил. Показательным в этом отношении можно считать Этический кодекс сотрудников контрольно-счётных органов Российской Федерации, в котором сперва перечисляются общие этические принципы, а затем в отдельной статье указываются основные этические принципы, обусловленные спецификой деятельности сотрудников контрольно-счётных органов. Также важно отметить, что данный кодекс не является нормативно-правовым документом. Он принят Ассоциацией контрольно-счётных органов Российской Федерации — добровольной организацией, членами которой являются Счётная палата Российской Федерации и контрольно-счётные органы субъектов Российской Федерации. Тем самым подчёркивается неформальная ответственность контрольно-счётных органов перед государством и обществом. При этом не определяется, какие меры могут быть направлены на эффективное внедрение и функционирование данных документов и как будет осуществляться контроль за соблюдением государственными служащими их предписаний.

В большинстве кодексов перечислены основные принципы и правила служебного поведения государственных служащих. Вместе с тем нет чёткого разделения понятий «принцип» и «правило». Согласно этимологии, латинское «principium» переводится как начало, на котором основано что-нибудь (какая-нибудь научная система, теория, политика, устройство и т.п.). В широком смысле начало — это цель, ради которой существует что-нибудь. Так, государство существует ради всеобщего блага, а государственная служба как средство достижения данной цели — ради эффективного обеспечения исполнения полномочий государственных органов. Цели (ценности) существования государства признаются большинством его граждан и закрепляются в Основном законе. Достижение целей государства является нравственным долгом граждан, в соответствии с которым они несут обязанности и реализуют свои права.

В этой связи данные всеобщие цели оказываются одновременно нравственными принципами народа. И нравственные принципы государственных служащих выявляются в соответствии ними, а также исходя из целей функционирования государственной службы, которые, по сути, и составляют нравственные принципы служебного поведения государственных служащих, поскольку достижение этих целей является их профессиональным долгом.

Слово «правило» происходит от «правити» (устанавливать, наставлять). Иными словами, правило — это норма поведения, придерживаться которой необходимо для достижения целей существования чего бы то ни было. В этой связи правила служебного поведения государственных служащих устанавливаются для достижения целей государственной службы.

Таким образом, становится ясным, что надлежит разделять принципы и правила служебного поведения государственных служащих. Исходя из нравственных принципов, на основании долга государственных служащих перед государством и обществом, формируются правила служебного поведения. Однако в Типовом кодексе и в целом ряде ведомственных и региональных кодексов, разработанных на его основе, принципы государственной службы фактически отождествлены с правилами служебного поведения государственных служащих. По этой причине не определены и цели функционирования государственной службы. Вместе с тем усвоение государственными служащими данных целей является важным фактором формирования нравственного самосознания, который определяет нравственный смысл их пребывания на государственной службе.

Как правило, в большинстве кодексов дано деление правил поведения государственных служащих на обязательные и рекомендательные. При этом в общих положениях этих документов установлено, что гражданин Российской Федерации, поступающий на государственную службу Российской Федерации либо муниципальную службу, обязан ознакомиться с содержанием регионального и/или ведомственного кодекса и соблюдать его требования в процессе своей служебной деятельности. Таким образом, налицо явное противоречие: те положения кодексов, которые названы рекомендательными этическими правилами служебного поведения государственных и муниципальных служащих не являются таковыми, поскольку одновременно предписано соблюдать их как обязательные нормы. Данное противоречие содержится в Типовом кодексе. Его наличие в большинстве ведомственных и региональных кодексах ещё раз подтверждает, что кодексы второго уровня лишь формально копируют типовой документ, и это лишает их роли инструмента, с помощью которого в первую очередь устанавливаются общественные и лишь затем государственные требования к этике государственных служащих.

Некоторые рекомендательные этические правила поведения государственных служащих, прописанные в проанализированных кодексах, не только по смыслу, но и буквально повторяют положения Федерального закона

№79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также положения Федерального закона № 273 «О противодействии коррупции». Однако, как уже было сказано, важно разделять правовые нормы и рекомендательные правила поведения. Формулировка общих обязанностей государственных служащих осуществляется исходя из выявления угроз (проблем), возникновение которых может привести к неэффективному выполнению государственными служащими своего долга перед государством и обществом.

В нормативно-правовых актах о государственной службе закреплён ряд обязанностей, и их исполнение носит обязательный характер. Однако не исключено возникновение таких ситуаций, для которых не описаны правила поведения государственных служащих. В подобных ситуациях они оказываются перед нравственным выбором и вынуждены принимать решение исходя из субъективных моральных убеждений, что может привести к неэффективному функционированию системы государственной службы. В этой связи подобные этически противоречивые ситуации должны быть выявлены, описаны, на основании чего должны быть сформированы рекомендательные нормы поведения государственных служащих, оставляющие за ними право на самостоятельное принятие нравственных решений.

Также должен быть проведён анализ повседневной работы государственных служащих, на основании которого выявляются риски возникновения возможных нравственных коллизий и формируются нормы предпочтительного поведения государственных служащих, столкнувшихся с ними. Кроме того, исполнение регламентированных обязанностей подразумевает добросовестное отношение к государственной службе. Это требование закреплено и законом о государственной службе Российской Федерации. При этом само понятие добросовестности указывает на такие моральные качества, которыми государственный служащий должен обладать прежде всего как нравственно зрелая личность, а не только как профессионал, эффективно исполняющий свои должностные обязанности. На этом основании формируются неформальные требования к нравственным качествам государственных служащих, которые им следует укреплять и развивать в своём характере. Однако данные требования также относятся к нерегламентируемым правилам, выполнение которых соответствует ожиданиям общества.

Несмотря на указанные недостатки у проанализированных кодексов имеются и положительные характеристики. Так, например, в ряде кодексов не просто предусматривается дисциплинарная ответственность государственных служащих за нарушение требований, закреплённых в них, но и предусматриваются механизмы, стимулирующие их нравственное самосовершенствование. В большинстве кодексов этики устанавливается, что анализ и оценка соблюдения этических норм служебного поведения являются обязательными при проведении аттестации, квалификационных экзаменов, подготовке отзыва, характеристики или рекомендации, назначении государствен-

ного служащего на иную должность государственной гражданской службы. Кроме того, предусматривается, что систематическое нарушение положений этических кодексов является несовместимым со служебной деятельностью государственного служащего.

Таким образом, становится ясным, что на сегодняшний день опыт построения единой системы, обеспечивающей внедрение и поддержку функционирования этических кодексов, развит крайне слабо.

В этой связи, во-первых, необходимо пересмотреть подход к разработке кодексов этики. Данный документ должен не просто перечислять общие принципы этики и принципы профессиональной этики государственных служащих, но и конкретизировать правила служебного поведения с учётом особенностей профессиональной деятельности государственных служащих.

Во-вторых, необходимо обобщить те правила поведения государственных служащих, которые не закреплены нормативно-правовыми актами о государственной службе, но которые могут служить нравственными ориентирами в случае возникновения этически сложных ситуаций. Формулировка таких правил зависит от анализа профессиональной деятельности государственных служащих. И несмотря на то, что все этические коллизии предвидеть невозможно, равно как невозможно дать исчерпывающее определение понятия добросовестности, все же кодификация нерегламентируемых правил поведения государственных служащих позволяет минимизировать риски, связанные с их профессиональной деятельностью и способствует профилактике коррупционного поведения, повышая доверие граждан к государству. Ведь цель разработки подобных документов состоит не в нормативно-правовой регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, а в описании рекомендованных для исполнения в этически противоречивых ситуациях правил поведения.

В-третьих, необходимо проводить постоянную работу, направленную на реализацию целей кодексов этики. При этом одного контроля за его исполнением недостаточно. Должны проводиться мероприятия по разъяснению его положений государственным служащим, по выработке требующихся для их соблюдения навыков и умений, что требует формирования этической инфраструктуры или механизма реализации кодексов этики.

Список литературы

1. *Васильев Д.* Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность // Брифинг московского центра Карнеги. 2002. Том 4. Выпуск 7.37.

2. *Соколов В. М.* Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации // сайт «Содружество профессионалов административного управления». — 2009. — 5 марта. URL: http://www.cnay.ru/index.php?go=Content&id=5.

© Зотов М. Д., 2012