

Обеспечение соблюдения норм служебной этики на государственной службе

Основные понятия

Поведение – специфическая форма человеческой деятельности, в которой проявляется личность человека, особенности его характера, темперамента, его потребности, вкусы, обнаруживается его отношение к окружающей действительности; охватывает всю совокупность поступков, выступающая объектом правовой, моральной, иной оценки и регуляции и отражая уровень нравственной культуры личности.

Мораль (нравственность) – принятая в обществе система норм, идеалов, принципов.

Этика – философское учение, центральным предметом изучения которого является мораль.

Этические принципы – одна из форм нравственного сознания, в которой моральные требования выражаются в наиболее общей форме, отражая выработанные в общественном сознании требования, касающиеся его нравственной сущности, назначения и смысла деятельности, характера его взаимоотношений с людьми.

Этическая норма – одна из наиболее простых форм нравственного требования, выступающая как форма морального сознания и как элемент моральных отношений.

Правило поведения – конкретное предписание, устанавливающее порядок поступков и действий человека.

Моральное поведение – особая форма индивидуальной деятельности, связанная с взаимоотношениями людей и представляющая собой совокупность поступков человека, имеющих нравственное значение.

Служебное поведение – это совокупность поступков и действий должностного лица или группы лиц, осуществляемых в пределах установленных законом полномочий, в процессе взаимодействия между собой и с внешней средой по поводу выполнения ими своих должностных обязанностей.

Причинами распространения этического регулирования в государственном секторе являются:

- рост интереса и недоверия общества к работе государственных органов и организаций;

- появление новых видов взаимодействия между государством и бизнесом;
- возрастающее многообразие форм коррупции;
- невозможность урегулирования всех этически спорных ситуаций с помощью «жестких» правовых норм;
- негативное влияние недолжного (или воспринимаемого как недолжное) поведения государственных служащих и работников на имидж государственной службы и государства в целом и т.д.

Выработаны типовые решения этического регулирования в государственном секторе:

- прежде всего это определение стандартов поведения государственных и муниципальных служащих посредством разработки и внедрения кодексов служебного поведения;
- определение понятия «конфликт интересов», разработка мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов;
- повышение открытости и прозрачности государственной и муниципальной службы;
- создание специализированных органов по этике (органы контроля за соблюдением моральных стандартов).

Кодексы служебного поведения

Одним из наиболее известных и распространённых инструментов этического регулирования является кодекс поведения (этический кодекс, моральный кодекс).

Кодекс поведения – система правил или этических принципов, управляющих поведением членов определённого сообщества (социальной, профессиональной или этнической группы), выражающих понимание достойного поведения в соответствии с моралью данного сообщества.

Важность кодексов поведения регулярно подчёркивается крупнейшими международными организациями. В частности, Генеральная Ассамблея ООН в 1997 году приняла Международный кодекс поведения публичных должностных лиц, Совет Европы в 2000 году принял Модельный кодекс поведения публичных должностных лиц и т.д.

В настоящее время в разных странах существует множество разновидностей этических кодексов для государственных служащих и работников государственных компаний. При этом кодексы могут различаться и по юридической силе, и по степени детализации, и по сфере применения.

Важнейшее решение, которое необходимо принять при разработке кодекса – это выбор между мягким и жёстким регулированием.

Результатом мягкого регулирования является «Этический» кодекс. Его характеристики:

- свод моральных стандартов поведения;
- рекомендательный характер;
- предостережение от искушения: апелляция к моральным принципам;
- стремление объяснить общие принципы, которые позволят вести себя должным образом в этически спорной ситуации, даже не урегулированной правилами;
- минимизация возможности для возникновения конфликта интересов.

Результатом жёсткого регулирования служит «Юридический» кодекс, в задачи которого входит:

- закрепление обязательных правил поведения (обычно в форме нормативного правового акта);
- закрепление процедур и санкций;
- предостережение от искушения: апелляция к страху наказания;
- стремление урегулировать как можно большее число этически спорных ситуаций, возникающих в реальной жизни;
- чёткие формулировки.

Этика государственной и муниципальной службы в России

В 2001 году разработана Концепция реформирования системы государственной службы, согласно которой основными принципами функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих являются этичность поведения государственного служащего, поддержание им авторитета государственной службы и ее корпоративных основ.

Взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества осуществляется на основе соблюдения принципов беспристрастности государственных служащих при исполнении должностных (служебных обязанностей), соблюдения ими этических норм и правил поведения.

В 2002 году принят Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (от 12.08.2002 г. № 885). По своей сути данный Указ был типичным кодексом поведения, сформулированным в соответствии с мягким подходом к регулированию.

В 2004 году положения Указа в почти неизменном виде перенесены в статью 18 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Таким образом, требования к служебному поведению становятся частью системы обязанностей, запретов, ограничений, требований, урегулирования конфликта интересов.

Тем же 79-ФЗ предписывается создать в государственных органах комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В России предпринимается первая попытка создать внутри государственных органов структуру, в полномочия которой входит обсуждение и разбор поведения должностного лица в этически спорной ситуации, в том числе соблюдение или несоблюдение им требований к служебному поведению.

В 2007 году принята первая редакция Положения о комиссии. Действующая редакция утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

В 2010 году принят Типовой кодекс 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 г. (протокол №21).

Типовой кодекс:

- закрепляет основные принципы служебного поведения государственных и муниципальных служащих;
- содержит ряд дополнительных – рекомендательных – этических правил поведения (например, воздерживаться от любого вида высказываний и действий дискриминационного характера);



- устанавливает, что соблюдение положений кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий, но не устанавливает соответствующей процедуры.

Некоторые принципы служебного поведения государственных и муниципальных служащих:

- исполнение должностных обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов и органов местного самоуправления;
- осуществление своей деятельности в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления;
- исключение действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдение установленных федеральными законами ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы;
- соблюдение нейтральности, исключающей возможность влияния на служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;
- соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения.

Типовой кодекс был «скопирован» практически всеми федеральными государственными органами при разработке соответствующих ведомственных документов. Однако следует отметить, что случаи творческой переработки положений Типового кодекса были крайне редкими. Основной проблемой явилось то, что принятые в государственных и муниципальных органах кодексы поведения в большинстве случаев воспринимались как пустая формальность, неподкреплённые мерами ответственности набор пожеланий. В результате кодексы практически не применялись в деятельности.

Ответственность государственного и муниципального служащего за нарушение кодекса

Кодекс не устанавливает дополнительных мер ответственности, но закрепляет, что:

- нарушение государственным или муниципальным служащим положений кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по урегулированию конфликта интересов, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений кодекса влечёт применение к государственному или муниципальному служащему мер юридической ответственности;
- соблюдение государственным и муниципальным служащим положений кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

В заключение следует подчеркнуть, что в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2014-2015 годы Правительству Российской Федерации было поручено подготовить предложения по совершенствованию Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Основные трудности при подготовке Типового кодекса:

- «классический» выбор между мягким и жёстким регулированием;
- опасность чрезмерного вмешательства в личную жизнь;
- возможное содержание кодекса с учётом того, что принципы, требования к служебному поведению, обязанности, запреты, ограничения и т.д. уже прописаны в нормативных правовых актах.

Крюков В.А., заместитель начальника отдела кадров, государственной службы и противодействия коррупции