Документ и профессиональная культура государственных служащих

М.А. Андреев

Проблема этического поведения государственных и муниципальных служащих в современных нормативных документах Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования государственной и муниципальной службы в России, а также регламентация этических норм и служебного поведения государственных и муниципальных служащих в подзаконных актах. Указаны отдельные недостатки в регламентации и документальном оформлении процедур прохождения государственной и муниципальной службы.

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, этика, служебное поведение, конфликт интересов, кодекс этики.

В основе любой деятельности и любого профессионального поведения заложены базовые принципы. Они могут определяться нормативным порядком, выстраиваться в рамках корпоративной модели поведения служащих того или иного учреждения, формироваться под влиянием линии поведения начальства по отношению к подчиненным. Применительно к публичным институтам власти и управления любая деятельность должна иметь под собой этический, морально-нравственный стержень, соответствующий заложенным в обществе требованиям к поведению государственных и муниципальных служащих.

С точки зрения автора статьи значение внедрения и поддержания этических норм в деятельности государственных и муниципальных служащих наиболее четко прописано в «Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»:

6. Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих¹.

Одним словом, этика играет значительную роль в деятельности государственного аппарата и аппарата органов местного самоуправления, если учитывать большой объем сложных, оперативных задач, поставленных перед этими органами. С учетом большого влияния на различные сферы жизнедеятельности государства и общества государственная и муниципальная служба при отсутствии необходимого уровня морали и нравственности среди служащих может превратиться в среду повышенной коррупции и приоритета своих личных интересов над интересами общества и государства. Все вышесказанное обуславливает актуальность и значимость представленной темы статьи.

Проблема внедрения этических норм является далеко не новой для отечественного законодательства. Уже сложившаяся современная законодательная база пока не имеет единого комплексного федерального закона или кодифицированного акта, однако содержит значительный объем законодательных и подзаконных актов, содержащих отдельные статьи по данной тематике.

Среди федеральных законов здесь необходимо выделить ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»², ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴, ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵.

Сюда же можно отнести Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»⁶, Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁷, Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять

сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»⁸, Указы Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»⁹, № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹⁰, № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹¹, Указ Президента РФ от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»¹².

В настоящий момент готовится к принятию проект указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)»¹³.

Также среди значимых документов выделим «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», одобренный решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 г.¹⁴, на базе которого в федеральных и региональных государственных органах, а также в органах местного самоуправления утверждаются собственные кодексы этики и служебного поведения государственных (муниципальных) служащих.

Однако при всем указанном множестве законодательных и подзаконных актов можно утверждать, что пока еще не сложилась целостная концепция нравственного развития служащих, и ее законодательная база требует дальнейшей доработки¹⁵.

Одним из наиболее сложных факторов, препятствующих дальнейшему развитию и совершенствованию морально-нравственного стержня государственных и муниципальных служащих, является достаточно узкая направленность их работы – исключительно для

обеспечения исполнения полномочий государственных (муниципальных) органов и соответствующих лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности¹⁶. Порядок поступления служащих в органы государственной власти и местного самоуправления не содержит дополнительных процедур, подчеркивающих повышенные этические обязательства служащих перед государством и народом¹⁷.

В федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» отсутствуют такие важнейшие принципы государственной и муниципальной службы, как принцип независимости, справедливости и принцип первостепенного служения обществу и государству¹⁸. Это все больше убеждает нас в том, что государственный и муниципальный служащий в процессе осуществления своих должностных полномочий вынужден в большей степени придерживаться мнения и интересов своего непосредственного начальника, зависеть от него как в плане материальных поощрений, так и в плане карьерного роста.

Для подтверждения вышесказанного можно привести результаты опроса, проведенного О.В. Заслонкиной в государственных органах Орловской области. На первый вопрос «Чем руководствуются в своей работе государственные служащие?» – государственные гражданские служащие ответили следующим образом: 69,9% – указаниями непосредственных руководителей, 53,6% – должностными инструкциями. На второй вопрос об интересе к освоению новых знаний для совершенствования работы служащие отвечали следующим образом: 28,9% – интересовались улучшением знаний в области права, 26% – в области документооборота, 14,2% – в области PR, 11,8% – в области информационных технологий и только лишь 3,8% опрошиваемых заявили об интересе в освоении служебной этики¹⁹.

Следующей важной деталью является то, что в российском законодательстве пока еще не прописаны механизмы контроля и мониторинга морально-нравственного поведения государственных и муниципальных служащих. Фактически вопрос о поведении служащего встает лишь тогда, когда уже поздно – когда информация о безнравственном или коррупционном поведении вскрылась и требуется проведение срочной проверки по жалобам или заявлениям физических или юридических лиц, либо по заявлениям государственных органов или самих служащих²⁰. Важнейшие вопросы – кто и как должен выявлять этические и дисциплинарные проступки государственных и муниципальных служащих, как, в какие

сроки должны назначаться проверки – также пока еще не раскрыты в законодательстве. Тем самым предоставляется возможность для субъективной трактовки поведения служащих со стороны начальства, включая и возможность «закрыть глаза» на факт нарушения²¹. Специалисты даже предлагают создать специальный федеральный орган, курирующий вопросы соблюдения этики в данной сфере и организовывающий регулярные проверки, однако эту идею можно рассматривать лишь как проект с прицелом на будущее²².

В результате подобное положение служащих не вполне соответствует принципам открытости государственной и муниципальной службы, ее информационной доступности для общественных институтов. В законодательстве делается акцент не на профилактику и лечение данного социального «заболевания» (нарушения этики), а на его устранение в критический период путем «хирургического вмешательства».

В качестве подтверждения вышесказанного обратимся к такому интересному аспекту государственной и муниципальной службы, как конфликт интересов. Большинство специалистов рассматривают данный аспект государственной и муниципальной службы едва ли не как панацею от всех этических, морально-нравственных и коррупционных болезней (за неимением лучшего)²³, однако если разобраться – что представляет собой конфликт интересов? По сути – это расхождение между частными интересами (личной заинтересованностью) государственного или муниципального служащего и его общественно-правовыми обязанностями на соответствующей должности²⁴. Причем это расхождение возникает не на пустом месте, а в тот момент, когда уже время и возможности исправить и подкорректировать поведение государственного и муниципального служащего упущены. Фактически это уже момент пресловутого «хирургического вмешательства» – необходимо решить: сохранить или уволить служащего за недостойное поведение или коррупцию, за то, что он выбрал другое, возможно, более прибыльное место трудоустройства и перестал выполнять свои прежние должностные обязанности.

Законодатели прописали и механизм выхода из создавшегося положения (конфликта интересов). Этим механизмом является комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Ее положение, компетенция и общие принципы организации прописаны в соответствующем указе Президента РФ²⁵, однако у юристов и исследователей государственной службы пока еще остается много вопросов к этому механизму. Во-первых, хотя комиссии созданы в каждом органе, но

большая их часть работает лишь формально, зачастую не принимая ни одного значимого решения. Более того, по законодательству эти решения носят не нормативный, а лишь рекомендательный характер, что ограничивает возможности их использования. Во-вторых, работа данных комиссий осуществляется лишь эпизодически, преимущественно на основании жалоб на поведение служащих или после проведения проверки их деятельности. Это не позволяет создать в государственном или муниципальном органе постоянный институт проверки и контроля за дисциплиной служащих, выявить наиболее характерные нарушения и разработать меры для их преодоления. В-третьих, данные о самих комиссиях и их решения достаточно закрыты и не позволяют общественным институтам контролировать и влиять на государственную и муниципальную службу. В частности, на сайтах приводится лишь информация о времени собраний комиссий и изредка – о ее постоянных членах. Самая важная для общества информация – о самих служащих, дела которых рассматриваются на заседании комиссии, о повестке дня, о полном составе комиссий, о принятых в отношении служащих решениях и контроле за их исполнением – все это остается закрытым для широкой общественности²⁶. В-четвертых, как подчеркивают в своей статье И. Левакин и Д. Трифонова, в работе комиссий сделан акцент именно на вопросах урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, а вопросы нарушения этических норм на данных заседаниях практически не рассматриваются²⁷.

Далеко не безоблачным представляется и внедрение в систему государственной и муниципальной службы кодексов этики и служебного поведения на основе одобренного в 2010 г. Типового кодекса²⁸. В своем исследовании М.Д. Зотов отмечает, что на настоящий момент в России уже действуют 32 кодекса этики в федеральных органах государственной власти и 68 кодексов этики в субъектах Российской Федерации²⁹. Однако их общее количество далеко не всегда переходит в высокое качество и высокий уровень их применения. Как подчеркивает М.Д. Зотов, в большинстве региональных и ведомственных кодексов не прописано особых требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих, отражающих специфику региона, конкретного государственного или муниципального органа. В результате указанные кодексы в большей степени лишь формально повторяют содержание Типового кодекса и не отличаются от него принципиальной новизной³⁰. С учетом также и рекомендательного характера их использования³¹ можно предположить, что они

не будут выполняться в полном объеме и служить основой для формирования морально-нравственного облика государственных и муниципальных служащих.

Примечания

- ¹ «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции) от 23 декабря 2010 г. [Электронный ресурс] URL: [//http://ostankino.mos.ru/government/structure/jobs/kodeks%20etiki.pdf](http://ostankino.mos.ru/government/structure/jobs/kodeks%20etiki.pdf) (дата обращения: 1.09.2016).
- ² ФЗ № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/185886/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ³ ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/12136354/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁴ ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/12152272/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁵ ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/12164203/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁶ Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/198625/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁷ Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/184842/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁸ Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/195552/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ⁹ Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имуществен-

- ного характера». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/195553/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ¹⁰ Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/195554/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ¹¹ Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/195555/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ¹² Указ Президента РФ от 08 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции» [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/70408644/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ¹³ Указ Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/56617427/> (дата обращения: 1.09.2016).
- ¹⁴ «Типовой кодекс...»
- ¹⁵ *Зотов М.Д.* Кодексы этики как механизм управления нравственным развитием государственных гражданских служащих в условиях современной России: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013. С. 21–23.
- ¹⁶ ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе...». Ст. 3.1; ФЗ № 25-ФЗ «О муниципальной службе...». Ст. 2.
- ¹⁷ ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе...». Ст. 21–22; ФЗ № 25-ФЗ «О муниципальной службе...». Ст. 16–19.
- ¹⁸ ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе...». Ст. 4; ФЗ № 25-ФЗ «О муниципальной службе...». Ст. 4.
- ¹⁹ *Заслонкина О.В.* Управление развитием профессиональной культуры государственных гражданских служащих (на материалах Орловской области): Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2008. С. 15.
- ²⁰ *Княгинина О.Н.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 19–21.
- ²¹ *Гукова Ж.А.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 22.
- ²² Там же.

- ²³ *Антипов Г.А., Крохина Н.Б., Парфенова И.Ю.* Этика государственной и муниципальной службы: Учеб. пос. Новосибирск, 2013. С. 74; *Омельченко Н.А.* Этика государственной и муниципальной службы: Учеб. М., 2013. С. 217–220.
- ²⁴ *Омельченко Н.А.* Указ. соч. С. 217.
- ²⁵ Указ Президента РФ № 821 «О комиссиях...»
- ²⁶ *Зотов М.Д.* Указ. соч. С. 24, 25, 28; *Сергеева Г.* Правовое обеспечение урегулирования конфликта интересов // Государственная служба. 2010. № 2. С. 9–10.
- ²⁷ *Левакин И., Трифонова Д.* Этический кодекс в интересах развития службы // Государственная служба. 2015. № 2. С. 73.
- ²⁸ «Типовой кодекс...»
- ²⁹ *Зотов М.Д.* Указ. соч. С. 25.
- ³⁰ Там же. С. 26.
- ³¹ *Левакин И., Трифонова Д.* Указ. соч. С. 73.