МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ СОВЕТ ПО КООРДИНАЦИИ
НАУЧНОГО И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЗАКОН
ИЗиСП

Междисциплинарный совет по координации
научного и учебно-методического обеспечения
противодействия коррупции

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Научно-практическое пособие

Под редакцией
И.И. Кучерова, А.М. Цирина

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2018

УДК 34:17
ББК 66.3(2Рос)3
А72

Рекомендовано Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции

Одобрено на секции публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

С.В. Бошно — д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой государствоведения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

С.В. Шульга — канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

А72 **Антикоррупционная этика и служебное поведение** : науч.-практич. пособие / Н.А. Абузярова, М.В. Залоило, В.И. Кузнецов [и др.] ; под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирина. — М. : ИНФРА-М : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. — 124 с.

ISBN 978-5-16-013736-0 (print)
ISBN 978-5-16-106405-4 (online)

Научно-практическое пособие посвящено анализу антикоррупционных этических норм, выработанных зарубежной и отечественной юридической доктриной и практикой, а также способам усиления влияния этих норм на государственных и муниципальных служащих, работников государственных компаний, корпораций и других организаций.

Авторы исходили из гипотезы, согласно которой этические нормы способны дополнить нормы права в разрешении спорных поведенческих и нравственных вопросов и коллизий, возникающих в текущей служебной деятельности. Вместе с тем потенциал использования деонтологических регуляторов зависит не только от особенностей отечественной правовой системы, но и от правопонимания и правосознания адресатов этических норм. В связи с этим в пособии содержатся предложения и рекомендации по расширению влияния антикоррупционных этических норм на должностное и служебное поведение.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, преподавателей, студентов и аспирантов юридических факультетов и вузов, а также для всех, кто интересуется вопросами противодействия коррупции.

УДК 34:17
ББК 66.3(2Рос)3

ISBN 978-5-16-013736-0 (print)
ISBN 978-5-16-106405-4 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Interdisciplinary Council on coordination
of scientific and educational-methodological
support of anticorruption

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

ANTICORRUPTION ETHICS AND SERVICE BEHAVIOR

Scientific and practical guide

Editors-in-chief
I.I. Kucherov, A.M. Tsirin

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination of scientific and educational-methodological support of anticorruption

Approved at the Public Law Section of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation

Rewiewers:

S.V. Boshno — Head of the Department of political science and law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Sciences (Law), Professor;

S.V. Shulga – Senior research fellow of the Department of constitutional law of ILCL, Candidate of Sciences (Law)

Anticorruption Ethics and Service Behavior : scientific and practical guide / N.A. Abuzyarova, M.V. Zaloilo, V.I. Kuznetsov, etc. ; editor-in-chief I.I. Kucherov, A.M. Tsirin. — M. : INFRA-M : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — 124 p.

ISBN 978-5-16-013736-0 (print)
ISBN 978-5-16-106405-4 (online)

The scientific and practical guide «Anticorruption Ethics and Service Behavior» is devoted to the analysis of anti-corruption ethical norms developed by foreign and domestic legal doctrine and practice, as well as ways to enhance the impact of ethical standards on official (conduct) behavior of state and municipal employees, employees of state companies and corporations and other organizations.

The authors of the scientific and practical manual proceeded from the hypothesis that ethical norms can complement the norms of law in resolving disputable behavioral and moral issues and collisions that arise in the current official activity. At the same time, the potential for the use of ethical regulators depends not only on the characteristics of the domestic legal system, but also on the problem aspects of the legal understanding and legal awareness of the addressees of ethical norms. In this regard, the scientific and practical manual contains proposals and recommendations to expand the impact of anti-corruption ethical standards on the official behavior of employees.

For researchers, practicing lawyers, representatives of the business community, teachers, students and graduate students of law faculties and universities, as well as for all who are interested in the issues of combating corruption.

ISBN 978-5-16-013736-0 (print)
ISBN 978-5-16-106405-4 (online)

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Абузярова Н.А., доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) — § 2.2 (в соавторстве с Цириным А.М.).

Залоило М.В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела теории законодательства ИЗиСП — § 1.2 (в соавторстве с Черногором Н.Н.).

Кузнецов В.И., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 2.1.

Матулис С.Н., кандидат политических наук, PhD, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 1.1.

Молчанова М.А., младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 1.3, 3.1.

Севальнев В.В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 3.2.

Трунцевский Ю.В., доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 2.3.

Цирин А.М., кандидат юридических наук, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции — введение, § 2.2 (в соавт. с Абузяровой Н.А.), § 3.3, выводы.

Черногор Н.Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ИЗиСП — § 1.2 (в соавторстве с Залоило М.В.).

COLLECTIVE OF AUTHORS

Abuzyarova N.A., Leading research fellow of the Department of economic and legal problems of state and municipal management (ILCL) — § 2.2 (co-authorship with Tsirin A.M.).

Zaloilo M.V., Senior researcher of the Department of theory of law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — § 1.2 (co-authorship with Chernogor N.N.).

Kuznetsov V.I., Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — § 2.1.

Matulis S.N., Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate Sciences (Political), PhD — § 1.1.

Molchanova M.A., Junior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL) — § 1.3, 3.1.

Sevalnev V.V., Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — § 3.2.

Truntsevskii Yu.V., Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — § 2.3.

Tsirin A.M., acting Head of the Department of methodology of anti-corruption policies (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Executive secretary of the Multidisciplinary committee of coordination of scientific and methodological anti-corruption policies — Introduction, § 2.2 (co-authorship with Abuzyarova N.A.), § 3.3, Conclusion.

Chernogor N.N., Head of the Department of state-legal disciplines of ILCL, Doctor of Sciences (Law), Professor — (§ 1.2 co-authorship with Zaloilo M.V.).

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 11

Глава 1
ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭТИКИ 15

1.1. Этика и мораль 15

1.2. Морально-этические и нравственные нормы в обеспечении антикоррупционного поведения государственных (муниципальных) служащих 21

1.3. Нравственные критерии в профессиональной деятельности 32

Глава 2
ПРИНЦИПЫ СЛУЖЕБНОГО (ДОЛЖНОСТНОГО) ПОВЕДЕНИЯ И ИХ РОЛЬ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ 49

2.1. Принципы служебного поведения государственных и муниципальных служащих 49

2.2. Принципы должностного поведения работников организаций 60

2.3. Обеспечение соблюдения принципов должностного (служебного) поведения как средство противодействия коррупции 81

Глава 3
КОДЕКС ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ 95

3.1. Понятие кодекса этики и служебного (должностного) поведения 95

3.2. Этические аспекты предотвращения конфликта интересов в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих 102

3.3. Основные направления совершенствования корпоративных кодексов этики 114

ВЫВОДЫ 120

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 11

Chapter 1
FUNDAMENTALS OF ANTI-CORRUPTION ETHICS 15

1.1. Ethics and morality 15
1.2. Ethical and moral standards in ensuring the anti-corruption behavior of state (municipal) employees 21
1.3. Moral criteria in professional activity 32

Chapter 2
THE PRINCIPLES OF SERVE (OFFICIAL) BEHAVIOR AND THEIR ROLE IN PREVENTION OF CORRUPTION 49

2.1. Principles of service conduct of state and municipal employees 49
2.2. Principles of service conduct of employees of organizations 60
2.3. Ensuring compliance with the principles of official (service) conduct as a means of combating corruption 81

Chapter 3
CODE OF ETHICS AND SERVE (OFFICIAL) BEHAVIOR: CONCEPT, CONTENTS, MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF CORPORATE CODES OF ETHICS 95

3.1. The concept of a code of ethics and service (official) conduct 95
3.2. Ethical aspects of preventing of conflict of interests in professional activities of state and municipal employees 102
3.3. The main directions of improving of corporate codes of ethics 114

CONCLUSION 120

ВВЕДЕНИЕ

В современных междисциплинарных научных исследованиях коррупция рассматривается не только как проблема функционирования государственного аппарата, но и как этическая проблема. Этим объясняется значительная роль этических регуляторов в противодействии коррупции[1].

Одной из основных задач, декларируемых в преамбуле Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы», является усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение должностными лицами антикоррупционных запретов, ограничений и требований.

Особый публично-правовой статус государственных (муниципальных) служащих (далее — служащие), который обусловлен осуществлением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, налагает на данную категорию лиц ряд специальных установленных федеральным законодательством ограничений, запретов и требований. Принципы служебного поведения государственных служащих закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885.

Вместе с тем само понятие антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей в законодательстве не установлено. Ведомственные кодексы этики и служебного поведения в большинстве своем полностью воспроизводят положения Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих[2] и не всегда учитывают ведомственную и отраслевую специфику.

Профессиональная деятельность служащих, в особенности замещающих руководящие должности, как правило, носит публичный характер. Такие служащие легко узнаваемы, непосредственно ассоциируются с государственными (муниципальными) органами, в связи с чем обращают на себя внимание общества, включая средства массовой информации, в том числе в нерабочее время. Вне зависи-

---

1 Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 73, 76–77.

2 Одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.

мости от замещаемой государственным или муниципальным служащим должности необходимо помнить, что их неэтичные поступки влекут причинение вреда не только их личной репутации, но и авторитету представляемого ими государственного (муниципального) органа и в целом государственной (муниципальной) службы.

Значительную роль в формировании нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих занимают этические нормы, получившие признание государства путем закрепления в нормативных правовых актах. Этические нормы предлагают определенный стиль поведения, содержат ограничения, рекомендации и запреты. В связи с этим первая глава настоящего пособия посвящена основам антикоррупционной этики, роли, которую играют морально-этические и нравственные нормы в обеспечении антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, а также нравственным критериям профессиональной деятельности.

Этические нормы не только способны дополнить нормы права в разрешении спорных поведенческих и нравственных вопросов и коллизий[1], возникающих в текущей служебной и должностной деятельности различных категорий лиц, но продекларировать нетерпимость сотрудников органа власти, работников организации к незаконным поведенческим практикам, довести до сведения неограниченного круга лиц информацию о приемлемых вариантах поведения.

Этика государственного (муниципального) служащего, а также работника организации, реализующей социально значимые функции, является сложным образованием. Она включает в себя принципы, моральные требования к профессиональной деятельности государственных (муниципальных) служащих, характеру их взаимоотношений с государством, а также ограничения и запреты, реализуемые в процессе подготовки и принятия управленческих решений.

Представляется, что решения, принимаемые на всех уровнях публичного управления в демократическом правовом государстве, должны опираться не только на право, но и на нормы морали и нравственности, принятые в обществе представления о долге, чести и справедливости.

Вторая глава настоящего научно-практического пособия посвящена исследованию принципов служебного (должностного) поведения и их роли в предупреждении коррупции и проблеме обеспечения их соблюдения.

---

[1] Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М., 2012. С. 96.

В последние годы наблюдается значительный рост числа кодексов поведения, принимаемых государственными и частными компаниями, особенно транснациональными корпорациями. Причины столь быстрого их распространения самые разные, начиная со стремления улучшить свою репутацию и заканчивая желанием избежать юридической ответственности за правонарушения.

В мире наиболее жесткое государственно-правовое воздействие оказывается на компании, уличенные в коррупции. Так, в США (FCPA)[1] и Великобритании (UKBA)[2] законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционных практик[3]. Суммы штрафов, выплаченных организациями по решению суда или в результате досудебного урегулирования, составляют десятки, а иногда и сотни миллионов долларов США. Начавшись с «дела Сименса» (размер штрафа порядка 800 млн дол. США), практика применения жестких финансовых наказаний сохраняется и сейчас. При этом следует учитывать, что итоговые финансовые санкции составляют лишь часть расходов компании, возникающих в связи с расследованием по обвинениям в коррупции[4]. Российским компаниям до последнего времени не предъявлялись обвинения в коррупции. Однако сейчас ситуация изменилась[5].

Статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность[6] за предоставление незаконного вознаграждения от имени

---

1 Foreign Corrupt Practices Act — Закон США о коррупции за рубежом 1997 г.

2 UK Bribery Act — Закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством» 2011 г.

3 Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

4 Для примера, затраты компании Wal-Mart на соответствующие консультационные услуги, связанные с проводимым в отношении компании уже на протяжении более трех лет расследованием по обвинениям в нарушении FCPA, составляли в среднем от $500 тыс. до $1 млн в день.

5 В 2014–2015 годах крупнейшие российские операторы мобильной связи МТС и Вымпелком получили уведомление о проведении в отношении них Министерством юстиции и Комиссией по ценным бумагам США расследования о нарушениях FCPA в ходе осуществления коммерческих сделок в Узбекистане. В 2016 году компания VimpelCom согласилась выплатить $795 млн властям США и Нидерландов по обвинениям в коррупции.

6 Санкции устанавливаются в размерах кратных предмету подкупа, но не ниже 1 млн руб. по части 1, не ниже 25 млн руб. по части 2 и не ниже 100 млн руб. по ч. 3 указанной статьи. Активно применяется конфискация предмета административного правонарушения.

юридического лица[1]. Одна из существенных особенностей указанной статьи заключается в том, что противоправное деяние совершается физическим лицом[2], а к ответственности привлекается юридическое лицо.

Кодексы этического поведения тесно связаны с понятиями корпоративной социальной ответственности, так называемыми ценностями, принципами и деловой этикой, а также понятием корпоративного гражданина. Компании, которые утверждают, что действуют «согласно этическим нормам» или «нормам корпоративной социальной ответственности» и обязуются уважать окружающую среду, права трудящихся и законность в стране, в которой они ведут производственную деятельность, делают это посредством принятия кодекса поведения.

Несмотря на то что конкретное содержание кодекса поведения во многом зависит от компании и соответствующей отрасли и области, в которой она работает, большинство из них имеют нечто общее. С точки зрения правил поведения кодекс поведения должен содержать различные положения — от правил, предписывающих как вести себя сотруднику или руководителю компании в определенных ситуациях, в целях содействия соблюдению закона, до рекомендаций придерживаться определенных этических норм.

Третья глава пособия содержит подробный анализ понятия и содержания кодекса этики служебного (должностного) поведения, а также предложения по основным направлениям совершенствования таких кодексов.

---

1 По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2016 г. по ст. 19.28 КоАП было взыскано 654 миллиона рублей в виде штрафов; взыскания были наложены на 427 юридических лиц.

2 При этом поведение физического лица может быть не согласованным с органами управления юридического лица. Так, физическое лицо может действовать, не уведомляя о том юридическое лицо, в интересах которого оно действует, вопреки волеизъявлению органа управления юридического лица и даже ложно понимая интересы юридического лица или заблуждаясь относительно этого интереса.

Глава 1
ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭТИКИ

1.1. ЭТИКА И МОРАЛЬ

Можно утверждать, что человек сознательно действующий является таковым лишь благодаря определенному смыслу, который он вкладывает в свои действия. Говоря о поведении такого человека, его мотивах и принципах или рассуждая о причинах конформного или девиантного поведения, сложно переоценить роль таких факторов, как этика и мораль. Общеизвестна смысловая близость этих понятий, нередко они используются для взаимной замены либо для обоюдного дополнения, образуя популярную формулу «морально-этический». Однако за формальной идентичностью рассматриваемых терминов можно заметить существенное различие в содержании и способе их употребления.

Перед классической этикой ставилась задача обоснования и совершенствования уже существующих моральных канонов. Так, определение Аристотелем добродетели как середины между крайностями малодушия и тщеславия имело под собой основу укорененного в древнегреческом сознании требования меры. Этика же Средних веков естественным образом воплощалась в форме комментария к евангельской морали. Кант ставил в основу своей этики императивность морального закона, основанную на осознании долга и формируемых принципах поведения. Однако во второй половине XIX века взгляды философов претерпевают изменения. После Канта соотношение этики и морали меняется: этика утрачивает свой статус теории о морали, превращаясь в ее критику. Так, исходя из разных теоретических посылов, Маркс и Ницше указывают на лицемерие проявляющейся формы морали. Маркс видел в существующей морали иллюзорную форму общественного сознания. Она обеспечивает интересы правящих классов посредством сокрытия той части действительности, которая способна привести к негодованию социума. По этой причине трудящимся необходимо освободиться от ее влияния, и «подобно тому, как задача медиков состоит в том, чтобы устранять болезни, так и задача философа состоит в том, чтобы преодолеть мораль как род социального недуга. Ницше же видел в морали унижающее человека воплощение рабской пси-

хологии и слабой воли — способ, благодаря которому низшим сословиям удается выдавать свое поражение за победу»[1].

Такая радикальная смена перцепции морали с позиции этики была обусловлена в том числе изменением роли самой морали. Местом апробации — своего рода ареной морали можно считать социум с его бурлящей деятельностью, в котором испытывались на прочность ее основополагающие принципы и нормы. И именно изменения, происходящие в социуме, являлись стимулом последующих доктринальных изменений философской мысли. Достаточно гармоничное цивилизационное развитие было нарушено научно-техническим прогрессом, оставившим позади духовно-нравственную эволюцию социума и его акторов. Если ранее, например, положение дел в конкретном государстве преимущественно зависело от личности правителя, а повседневная деятельность людей регламентировалась в значительной степени нравственными нормами и санкциями, то приход научно-технического прогресса ослабил значимость морального регулятора.

Стали усиливаться позиции рационализации и эффективности, следом за которыми сферы общественной жизни претерпевали изменения. Вещный характер неизбежно стал проникать во взаимоотношения и регулировать их основываясь на логике предметной среды и ее эффективного функционирования. «Люди» в большей степени становились «работниками», а их поведенческие установки формировались уже не в соответствии с присущими нравственными качествами, а под влиянием функциональной целесообразности. Деятельность человека не только выносила за скобки моральный базис, но нередко требовала способности к аморальным поступкам.

Первым данную тенденцию исследовал и теоретически обосновал в рамках государственной деятельности Н. Макиавелли. Мораль не просто не свойственна хорошему государю, но и наоборот — его поступки вынуждены переступать через нее. В части экономической науки А. Смит определил, что хотя рынок и обогащает народы, он делает это не посредством альтруизма субъектов хозяйственной деятельности, а через их эгоистическое стремление к собственной выгоде. Подобной линии мысли придерживались К. Маркс и Ф. Энгельс, заявляя, что «буржуазия в ледяной воде эгоистического расчета потопила священный трепет религиозного экстаза, рыцарского энтузиазма, мещанской сентиментальности»[2].

---

[1] Подробно см.: Гусейнов А.А. Этика и мораль в современном мире // Этическая мысль: Ежегодник. М., 2000. С. 4–15.

[2] См. там же.

Говоря о дефиниции морали сегодня, в самом общем плане ученые рассматривают ее в качестве индивидуально-ответственного поведения, рассмотренного в его зависимости от смысложизненных целей деятельности конкретного человека. Смысложизненные цели в таком контексте понимаются как цели, определяющие направление сознательной жизнедеятельности социального актора и выступают в качестве ее ценностных оснований. Исходя из такого понятия морали, ее разделяют на совокупность добродетельных поступков и канонов, в силу которых они признаются добродетельными[1].

Рассматривая мораль в функциональном разрезе ее можно представить в качестве одного из форм нормативного регулирования поведения человека. В сущности, любое воздействие морали является обращением к сознанию человека как социального актора, формирующее мотивацию совершения одних и воздержания от совершения других поступков. При этом определение правильного с моральной точки зрения поступка предполагает опору на установки (нередко — априорные), которые служат ориентирами индивидуального сознания. Такое регулирование осуществляется посредством системы сформированных принципов и устоявшихся норм, основанных на представлениях о добре и зле, справедливом и несправедливом, и т.п.

Через сознание человека мораль регулирует его поведение практически во всех сферах жизни, распространяясь за пределы межличностных — к межгрупповым и даже межгосударственным отношениям. Таким образом, воздействие морали на сложные общественные отношения осуществляется через индивидуальное поведение.

Если по аналогии с самовоспроизводящимися природными явлениями исходить из преобладающей цикличности социальных действий, то можно утверждать, что они не создаются социальными акторами, а лишь постоянно воспроизводятся ими посредством поддержания условий, обеспечивающих возможность такой деятельности[2].

Моральные нормы аналогично воспроизводятся в обществе через множество таких каналов, как общественное мнение, исторически сложившиеся традиции, и т.д. Таким образом, моральные нормы можно представить в качестве воспроизводящихся норм, регулирующих поведение человека в обществе, его отношение как к окружающему социуму, так и к самому себе. Они определяют принципы по-

---

1 Гусейнов А.А. Понятие морали // Этическая мысль. Вып. 4. М., ИФРАН. 2003. С. 3–13.

2 См.: Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структурации. 2-е изд. М.: Академический Проект, 2005. С. 40.

ведения и его механизмы (шаблоны) — то, как надлежит поступить в конкретной ситуации в соответствии с присущими в окружающем его социуме нравами. В основе определения моральных норм в качестве разумных и санкционируемых обществом правил поведения лежат соответствующие действующие общественные принципы и идеалы.

В случае с тривиальными обычаями (или привычками) в похожих ситуациях люди поступают шаблонно. К ним могут относиться: проведение праздничных мероприятий по случаю дня рождения или свадьбы, различные действия ритуального или трудового характера, и т.п. Нормы морали соблюдаются не просто благодаря заведенному общепринятому порядку, но и находят свое идейное обоснование в ментальных представлениях человека о должном или недолжном поведении как в целом по жизни, так и в определенной жизненной ситуации[1].

Моральные принципы представляют собой одну из существующих форм воплощения нравственности и ее требований. Они раскрывают ее содержание, задают форму поведения человека и направление его деятельности, определяют характер отношений человека и окружающего его социума. Моральный принцип в отличии от нормы не предписывает человеку конкретные поступки, которые ему следует совершить, или механизм поведения в стандартных ситуациях, — он указывает человеку лишь на общее направление его деятельности. К моральным принципам, в частности, относят следующие начала нравственности:

— гуманизм — утверждение жизнь человека наивысшей ценностью, определение его основных прав;

— альтруизм — бескорыстная забота о ближнем;

— милосердие — сострадательная готовность помочь нуждающемуся;

— коллективизм — приоритет коллективных ценностей над индивидуальными.

Помимо принципов, определяющих сущность нравственности, выделяют и так называемые формальные принципы, которые относятся уже к средствам исполнения моральных требований. Такими принципами, например, считают сознательность и обратные ей формализм, фетишизм, фатализм, фанатизм, догматизм. Принципы такого рода не формулируют содержания конкретных правил поведения, но зато показывают степень сознательности выполнения тех или иных нравственных требований[2].

---

[1] Кобликов А. С. Юридическая этика. Учебник для вузов. К-55. М., 1999. С. 5–10.

[2] Там же.

Каждый поступок человека может иметь разнообразное значение (политическое, правовое и др.), однако его моральный аспект оценивается по собственной единой шкале, а моральные оценки в форме одобрения или осуждения поступков мотивируют индивида к утверждению или корректировке своих поведенческих механизмов. Нарушение норм морали может привести не только к моральным санкциям, но и к санкциям иного рода: к ним могут относиться дисциплинарные или предусмотренные нормами общественных организаций.

Важно отметить особую форму участия морали в мотивации поступка. Мораль не состоит в том же ряду, что и все прочие мотивы (выгода, приличие и т.д.), укорененные в сознании социального актора и ответственные за характер его поступков. Совершаемые или рассматриваемые возможные поступки обретают соответствие моральному критерию посредством анализа того, могут ли такие поступки быть совершены исключительно на основе моральных мотивов. Таким образом, мораль вырывает рассматриваемый поступок из реального контекста и производит его взвешивание на весах добра и зла, оценивает его в таком ключе, если бы он зависел исключительно от свободной воли отдельной личности[1].

Если исходить из того, что мораль изначально ассоциировалась с составляющими ее в качестве элементов нормами, оценками и принципами, регулировавших в определенной мере человеческое поведение, то этика сформировалась именно в качестве особой философской дисциплины. Этика оперировала существующими нормами (идеалами), выстраивала из норм системы (кодексы), которые основывались на тех или иных принципах, провозглашала такие системы различными жизненными программами.

Первое разделение понятий этики и морали было основано на определении доктринально оформленных жизненных учений (которые получили имя этики) с одной стороны, и совокупности специальных регулятивных норм (в том числе и принципов), составляющих основу жизненных учений или стихийно возникших в социальной среде (того, что зачастую воспринимается в качестве морали).

Соответствующее соотношение этики и морали в ретроспективе ученые[2] интерпретируют двумя различными способами:

– либо рассматривая этику как один из элементов морального сознания, т.е. говорят о ней как о самосознании морали, моральной философии;

---

1 Гусейнов А.А. Понятие морали // Этическая мысль. Вып. 4. М., 2003. С. 3–13.

2 Максимов Л.В. Этика и мораль: соотношение понятий // Этическая мысль. Вып. 4. М., 2003. С. 14–15.

– либо рассматривая мораль как «предмет» или «объект» этики (т.е. говоря об этике как о философии, теории или науке о морали).

В философской мысли обычно главенствовало представление о присущей моральным ценностям познавательной природе. Крайнее выражение это нашло в трудах таких философов Нового времени, как Локк и Лейбниц, где мораль представляется наукой сродни математике.

Основная трудность квалификации этики в зависимости от преобладания познавательного либо морально-ценностного компонента заключается в том, что хотя так называемая классическая этика и является ценностно-ориентированной, в то же время она не сводится лишь к ценностным декларациям. Она также содержала в себе когнитивную составляющую, несущую существующие представления об окружающем мире. Наличие этой составляющей подводит к мысли об обладании этикой двойным статусом, т.е. способностью сочетать в себе моральную позицию с теоретическим объяснением феномена морали.

Зачастую когнитивные процессы и соответствующие получаемые знания в моральной философии подчинены основной задаче по формированию конкретной ценностной позиции. Иначе говоря, они прямо или косвенно применяются для определения, конкретизации и упорядочения норм и идеалов. Однако факт наличия в этике познавательного элемента еще не позволяет отнести ее к области познания, ведь такое знание об окружающем мире (в том числе и о самом человеке) нередко играет в этике лишь вспомогательную роль.

Поиск научных подходов к определению этики был в особенности характерен для философии Нового времени (не исключая отдельных философских школ XIX–XX вв.). С одной стороны, он реализовался в выработанных в естественных науках исследовательских схемах, на которые проецировались существующие знания о человеке и окружающем его мире, ранее вплетенные в моралистические суждения. В результате этика представала в качестве системы четко сформулированных ценностных положений, которые требовали и находили строгие доказательства. Благодаря этому мораль, ее ценности и учения приобретали статус научных теорий. Ярким примером считается труд Б. Спинозы «Этика». С другой стороны, в социальной философии создавались основы науки об обществе и государстве, морали, религии и праве. Такая наука опиралась на эмпирический базис и не формулировала нормативных программ. Данный подход, например, был реализован в «Левиафане» Т. Гоббса и «Трактате о человеческой природе» Д. Юма, где научное знание о психологических и социаль-

ных механизмах морали не было отмечено и выделено в качестве этики.

Таким образом, говоря об этике и ее соотношении с моралью, предварительно необходимо уточнить ее понятие, поскольку первая часть совокупности представлений, которую именуют этикой, является элементом самой морали, другая же часть представляет собой знание о феномене морали[1].

1.2. МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ И НРАВСТВЕННЫЕ НОРМЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ

Коррупция — сложное по своему содержанию социальное явление, включает в себя не только социальные, но и этические, экономические, политические и юридические элементы, пронизывая в современной России все сферы социального взаимодействия[2]. Обеспечению комплексного противодействия ей служит принцип сочетания правовых и неправовых средств. По справедливому утверждению Т.Я. Хабриевой, «нормы права охватывают не все аспекты человеческих взаимоотношений. Этические нормы воздействуют на участников общественных отношений наряду с правовыми регуляторами. Более того, они способны восполнить законодательство в вопросах разрешения нравственных коллизий»[3].

Решения, принимаемые на всех уровнях публичного управления в демократическом правовом государстве, должны опираться в том числе на нормы морали и нравственности, принятые в данном обществе представления о долге, чести и справедливости. Нравственностью пронизаны цели государственной и муниципальной службы, ее принципы, базовые профессиональные требования к ее кадрам,

---

1 Максимов Л.В. Этика и мораль: соотношение понятий // Этическая мысль. Вып. 4. М., 2003. С. 14–15.

2 См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 30; Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013. С. 129.

3 Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М., 2012. С. 96. См. также: Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 73, 76-77.

основные правила деятельности государственного (муниципального) служащего.

В связи со сказанным является вполне закономерным, что необходимость усиления роли этических и нравственных норм в соблюдении антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей признается на государственном уровне, в том числе путем закрепления в государственных программных документах. В частности, Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 № 147, предусмотрены, помимо прочего, меры по усилению влияния таких норм на соблюдение государственными и муниципальными служащими установленных в целях противодействия коррупции запретов, ограничений и требований.

Источники этических и нравственных норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

К основным источникам этических и нравственных норм, составляющих основу правомерного (в том числе не допускающего коррупционных проявлений) поведения, относятся:

– нормативные правовые акты, в которых на общегосударственном уровне получают поддержку полезные для государства и общества моральные принципы и правила;

– система антикоррупционного воспитания и образования;

– психика государственного (муниципального) служащего, содержащая систему сложившихся в процессе жизни, воспитания, образования и профессиональной деятельности нравственных оценок моделей его возможного поведения в различных жизненных ситуациях;

– обычаи, традиции и религиозные нормы.

В России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции[1]. Одной из важных гарантий соблюдения нормативных предписаний является высокий моральный уровень государственных и муниципальных служащих.

Принципы служебного поведения государственных служащих, во многом базирующиеся на нравственных основаниях, утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885. Целевые нравственные ориентиры поведения государственных служащих развиваются Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о государственной гражданской службе),

---

[1] См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 7.

который в п. 8 ч. 1 ст. 18 в числе требований к служебному поведению гражданского служащего закрепляет запрет совершения поступков, которые порочат его честь и достоинство. Соответствующие требования в отношении служебного поведения муниципального служащего установлены в ст. 14.2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе).

В законодательстве устанавливаются основные правила деятельности государственного (муниципального) служащего. За пределами их действия остается множество нормативно не урегулированных ситуаций.

Поведение государственного (муниципального) служащего в таких ситуациях во многом зависит от его личного усмотрения, основанного на внутреннем отношении к выбору вариантов возможного поведения. Этот выбор во многом зависит от сформировавшихся под воздействием различных объективных и субъективных факторов психологических основ правосознания государственного (муниципального) служащего. Поэтому борьба с коррупцией должна проводиться по следующим направлениям развития морально-этической основы российского общества: возрождение духовно-нравственных ценностей, формирование антикоррупционного правосознания, высокой правовой культуры граждан и их правомерного поведения[1].

Этика государственного (муниципального) служащего является сложным образованием, включающим принципы, моральные требования к их профессиональной деятельности, характеру их взаимоотношений с государством, а также ограничения и запреты, реализуемые в процессе подготовки и принятия управленческих решений[2].

В государственной и муниципальной службе этика играет важную роль морального нормирования правомерного поведения и выполняет следующие функции:

— информационную, состоящую в передаче знаний о приемлемых с точки зрения служебной этики вариантах поведения государственных (муниципальных) служащих;

— стандартизации моделей индивидуального и группового поведения; социального контроля;

---

1 См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 211–219.

2 См.: Шувалова Н.Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: учебно-практическое пособие. Ростов н/Д, 2006. С. 14.

– создания психологического комфорта для деятельности как самого государственного (муниципального) служащего, так и граждан, вступающих с ним во взаимодействие;

– предупреждения коррупции.

Значительное место в формировании нравственных основ сознания государственных (муниципальных) служащих и соответствующего антикоррупционного поведения занимает сложившаяся в стране система образования в целом и специализированное этическое обучение в частности.

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции одобрены Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (протокол от 25 сентября 2012 г. № 34), предусматривающие обеспечение получения федеральными государственными служащими знаний, в том числе, о морально-этических аспектах противодействия коррупции.

В опубликованном в 2015 г. Отчете Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии «Предотвращение коррупции в государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии»[1] отмечается, что в различных странах есть доказательства тому, что тщательно разработанные обучающие мероприятия по вопросам этики значительно повышают компетенции обучающихся. Так, например, Управление государственной этики (УГЭ) США по результатам опроса выявило, что сотрудники, которые прошли обучение этике, повысили осведомленность об этических требованиях и были более склонны искать совета при возникновении вопросов, связанным с этикой. УГЭ также установило, что большую часть тренингов следует сосредоточить на руководителях ведомств, потому что сотрудники судят об этической обстановке на рабочем месте, основываясь на поведении своих непосредственных руководителей и начальства.

В указанном отчете государствам рекомендуется: поощрять и обеспечивать качество обучения госслужащих этике; призывать государственных должностных лиц к расширению новых знаний и совершенствованию навыков, а также компетенций в сфере этических норм; регулярно организовывать обучение государственных должностных лиц в сфере борьбы с коррупцией и этики, обеспечивая его высокое качество и практичность. Отмечается, что обучение может иметь обязательный характер для определенных целевых групп, например,

---

[1] URL: http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf

для уполномоченных должностных лиц, отвечающих за соблюдение этических норм, и для лиц, занимающих должности, подверженные высокому коррупционному риску, например, для тех, кто отвечает за государственные средства и распределение проектов, набор новых сотрудников, закупки, разработку законопроектов и т. д.

Запреты, ограничения и требования к поведению государственных (муниципальных) служащих, установленные в целях противодействия коррупции.

Главная цель законодательного установления таких ограничений, запретов и требований[1], заключается в создании условий для беспристрастного принятия государственными (муниципальными) служащими управленческих решений, обеспечении эффективного исполнения своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления полномочиями. Запреты, ограничения, требования к служебному поведению являются основными правовыми средствами в этой области[2], органично дополняют установленные законом меры юридической ответственности, которые могут быть применены к государственным (муниципальным) служащим, распространяются на всех государственных и муниципальных служащих независимо от их служебного положения.

Под установленными в целях противодействия коррупции запретами, ограничениями и требованиями к поведению государственных (муниципальных) служащих можно понимать следующие законодательно установленные положения:

– к мере возможного (должного) поведения государственного (муниципального) служащего в конкретной профессиональной ситуации;

– к признанию неприемлемым совершения определенных действий или занятия определенной деятельностью.

В перечень запретов, ограничений и требований к поведению государственных (муниципальных) служащих, установленных в целях противодействия коррупции, можно включить законодательные нормы, содержащие правовую оценку действий (бездействия) государственного (муниципального) служащего и устанавливающие меры ответственности за их совершение (несовершение).

---

1 Об обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений, запретов, обязанностей и принципов служебного поведения см., в частности: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 73–88.

2 См.: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) в ст. 12.1 устанавливает в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности определенные ограничения и обязанности. В частности, в их число входит запрет на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, занятие иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности), получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц.

Государственные и муниципальные 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 супруг (супругов) и несовершеннолетних детей. Кроме того, они обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (ч. 4 и 4.1 ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции).

В соответствии со ст. 12.5 Закона о противодействии коррупции могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения.

Система запретов, ограничений и требований к поведению государственных и муниципальных служащих, установленных в целях противодействия коррупции, закреплена, соответственно, в ст. 16–18 Закона о государственной гражданской службе, а также в ст. 13, 14, 14.2 Закона о муниципальной службе.

В федеральных органах исполнительной власти принимаются программные документы, направленные на усиление роли этических норм в деле противодействия коррупции.

На протяжении ряда лет происходит постоянное увеличение количества антикоррупционных запретов, ограничений и требований, которые распространяются на новые категории лиц, закрепляясь в отраслевом законодательстве и в кодексах этики[1]. Существует достаточно обширная практика применения правовых норм, их устанав-

---

[1] См.: Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 111.

ливающих: «за несоблюдение антикоррупционных запретов и ограничений в 2015 г. к ответственности дисциплинарного характера было привлечено около 18 000 чиновников разного уровня, среди которых 800 должностных лиц были уволены, из них 460 — в связи с утратой доверия)»[1]. Эти данные показывают эффективность нормативно установленных антикоррупционных запретов в деле борьбы с коррупцией.

Этические и нравственные основы поведения государственных (муниципальных) служащих.

Этические и нравственные основы поведения государственных (муниципальных) служащих представляют собой совокупность базовых принципов и правил их профессиональной этики. Содержание профессиональной этики служащих заключается в обеспечении честного и добросовестного выполнения ими своих должностных обязанностей, последовательном соблюдении государственных интересов, защиты прав и свобод граждан.

Этические и нравственные основы поведения государственных и муниципальных служащих заложены в этических нормах и принципах. В основе систематизации этических принципов служебного поведения заложена «идея общественного служения, вытекающая из положений Конституции Российской Федерации о демократическом, правовом, социальном характере российского государства»[2].

В числе базовых принципов поведения служащих можно назвать принципы законности, гуманизма, беспристрастности и независимости, ответственности, справедливости, лояльности. Соблюдение данных принципов в их совокупности характеризует нравственное содержание государственной и муниципальной службы и каждого должностного лица в отдельности. Приведенные (аналогичные) принципы составляют основу этических кодексов государственной и муниципальной службы многих стран мира.

Формирование у государственного (муниципального) служащего, а также у лиц, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, навыков антикоррупционного поведения предусматривает сознательное возложение ими на себя в процессе поступления на государственную (муниципальную) служ-

---

1 Трунцевский Ю.В., Гехова Д.Х., Муратова О.В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 54.

2 Шишкина А.А. Значение принципов правовой этики государственных служащих и иных должностных лиц в современных условиях // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2009. № 3. С. 305.

бу и в ходе ее несения моральных обязательств, ограничений и запретов.

Как справедливо отмечается в литературе, «моральным и профессионально-этическим долгом каждого государственного (муниципального) служащего является создание и поддержание в служебном коллективе, среди коллег и сослуживцев атмосферы уважения к антикоррупционным стандартам и их соблюдению, а также нетерпимость к коррупционным правонарушениям, понимание и осознание значимости негативных последствий их совершения для государственной (муниципальной) службы, общества и государства»[1].

Особые правила этики служащих формулируются в различных кодексах этики и служебного поведения[2]. Такие кодексы могут закреплять как общие ценности, принципы и правила поведения, так и специальные, направленные на регулирование поведения в отдельных сферах. Примерами общих ценностей, принципов и правил поведения, которые могут быть закреплены в кодексе этики, являются: соблюдение высоких этических стандартов поведения; поддержание высоких стандартов профессиональной деятельности; следование лучшим практикам управления; создание и поддержание атмосферы доверия и взаимного уважения; следование принципам законности, объективности и честности.

Базовые этические требования к поведению государственных и муниципальных служащих перечислены в Типовом кодексе 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) (далее — Типовой кодекс).

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные и муниципальные служащие независимо от замещаемой ими должности. Цели этого документа заключаются в закреплении этических норм и правил служебного поведения для достойного выполнения государственными и муниципальными служащими своей профессиональной деятельности; содействии укреплению авторитета государственных и муниципальных служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления; обеспечении

---

1 См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. С. 392, 395–396.

2 По состоянию на начало 2017 г. в России на федеральном уровне принято и действует более 100 кодексов служебной и профессиональной этики.

единых норм поведения государственных и муниципальных служащих.

Типовой кодекс выступает как элемент общественного сознания и нравственности государственных и муниципальных служащих, их самоконтроля. Он является базисом для разработки государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих[1].

Нарушение служащим положений Типового кодекса, если в нем не содержатся признаки уголовно-наказуемого деяния, административного правонарушения или дисциплинарного проступка, подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Соблюдение служащими положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

В настоящее время кодексы этики принимаются не только государственными органами, но и организациями, в том числе в России. Однако отмечается, что часто кодексы служебной этики, которыми должны руководствоваться служащие в своей деятельности, соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления вводят приказами (постановлениями), а такие кодексы даже предусматривают возможность применения мер юридической ответственности[2] (вплоть до уголовной[3]) к государственным (муниципальным) служащим, нарушающим нормы этих кодексов. В связи с этим, как неоднократно подчеркивается в исследованиях Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

---

1 См.: Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник / сост. Н.А. Власенко, А.М. Цирин, Е.И. Спектор и др. М., 2016. С. 143–144.

2 См., например: Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации, утв. приказом Минфина России от 17 апреля 2014 г. № 115; Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по финансовому мониторингу, утв. приказом Росфинмониторинга от 25 марта 2011 г. № 109.

3 См., например: Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Ногинского муниципального района, утр. постановлением главы Ногинского муниципального района Московской области от 22 августа 2012 г. № 33.

Российской Федерации, принципиально важно провести «водораздел» между различными формами социальной регуляции, основаниями их применения»[1].

В то же время существуют определенные недостатки рекомендательного характера этических кодексов. В связи с этим задачей первостепенной важности в литературе называется совершенствование Типового кодекса, что предусматривалось Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы (подп. «п» п. 2), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226[2].

Обновленный Типовой кодекс, по мнению специалистов, «должен представлять собой свод принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные и муниципальные служащие. Его соблюдение должно быть обеспечено применением мер ответственности, установленных нормативными правовыми актами, что позволит в значительном числе случаев избегать ситуаций, связанных с конфликтом интересов на государственной и муниципальной службе»[3].

Классификация способов влияния этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. В зависимости от содержания и значения в правовой системе государства можно выделить:

1) императивный легализованный способ воздействия формализованных этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих в случае их закрепления на законодательном уровне и обеспечения соблюдения соответствующими мерами юридической ответственности (запреты, ограничения и требования к служебному поведению, установленные в законах о противодействии коррупции, о государственной гражданской службе, о муниципальной службе и иных законодательных актах). В данном случае соответствующие этические и нравственные нормы по сути приобретают статус правовых норм со всеми вытекающими из этого последствиями (обязательность соблюдения, распространение дей-

---

1 Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 28–29.

2 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 170–171.

3 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование. С. 170–171.

ствия на всю территорию Российской Федерации и на всех подпадающих под действие соответствующего законодательного акта лиц и пр.);

2) рекомендательный легализованный способ воздействия формализованных этических и нравственных основ на антикоррупционное поведение государственных (муниципальных) служащих, который заключается в установлении обязанности соблюдения моральных норм, закрепленных в различных рекомендательных документах по вопросам профессиональной этики государственных (муниципальных) служащих, в том числе этических кодексах;

3) рекомендательный нелегализованный способ воздействия неформализованных («неписанных») этических и нравственных основ на антикоррупционное поведение государственных (муниципальных) служащих, который заключается в действии моральных основ сознания служащего на его повседневную профессиональную деятельность. Соблюдение указанных неписанных этических и нравственных норм полностью зависит от воли их носителя, и ответственность за их несоблюдение относится к области внутренних моральных переживаний.

По функциональной роли в механизме противодействия коррупции способы влияния этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, можно подразделить на регулятивные и охранительные. Регулятивные способы направлены на установление пределов возможного поведения государственных (муниципальных) служащих, охранительные способы предусматривают применение мер юридической ответственности к должностным лицам, допустившим коррупционные правонарушения.

В зависимости от применяемых в ходе противодействия коррупции технологий способы влияния на этическую основу поведения государственных (муниципальных) служащих можно подразделить на традиционные (принятие нормативных и рекомендательных документов, проведение обучающих мероприятий) и электронные (обнародование при помощи электронных платформ деклараций о доходах, ведение закупок для государственных нужд в электронном виде и др.).

По территориальному критерию можно выделить способы, применяемые для воздействия на этическую основу поведения служащих на общефедеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, уровне местного самоуправления и локальном уровне (в конкретных органах власти).

По кругу лиц можно выделить способы, распространяющиеся: на всех государственных (муниципальных) служащих в стране, на служащих определенных категорий (сотрудников прокуратуры, органов внутренних дел и др.), на служащих конкретного органа власти.

Наибольшая эффективность воздействия этических и нравственных норм на соблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований может быть достигнута при обеспечении повсеместного применения данных способов в их совокупности.

Представляется, что государственная и муниципальная служба должна создать организационные условия соблюдения этических требований: единство этических требований, стабильность государственной и муниципальной службы, социальная и правовая защищенность государственного (муниципального) служащего, сбалансированность правовых ограничений и предоставляемых государственному (муниципальному) служащему социальных гарантий.

В части повышения роли этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения государственными (муниципальными) служащими антикоррупционных запретов, ограничений и требований, по нашему мнению, необходимо: принятие органами государственной власти и местного самоуправления рекомендаций по применению кодексов служебной этики; проведение мониторинга правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией в целях выявления возможных областей для использования этических и нравственных правил поведения служащих для профилактики коррупции, а также возможных путей совершенствования законодательства для создания правовой основы внедрения этических и нравственных норм в антикоррупционную деятельность; разработка специализированной учебной программы и проведение обучающих мероприятий для служащих; усиление антикоррупционной агитации (наглядные пособия, фильмы, выступления) и систематическое информирование в средствах массовой информации служащих и граждан.

1.3. НРАВСТВЕННЫЕ КРИТЕРИИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

«Добрые нравы имеют большее значение, чем хорошие законы»

древнеримский историк Тацит Публий Корнелий

Актуальность изучения роли нравственных критериев в профессиональной деятельности объясняется исключительно важным значением духовно-нравственного фундамента поведения государст-

венных (муниципальных) служащих в детерминации их правомерного или неправомерного поведения.

Решения, принимаемые на всех уровнях публичного управления в демократическом правовом государстве, должны опираться как на нормы права, так и на нормы морали и нравственности, общепризнанные в данном обществе представления о долге, чести и справедливости. Нравственностью пронизаны цели государственной службы, ее принципы, базовые профессиональные требования к ее кадрам, основные правила деятельности государственного (муниципального) служащего.

Опыт отечественной и зарубежной государственной службы свидетельствует о том, что ее деятельность достигает эффективности тогда, когда она строит свой фундамент не только с помощью административно-правовых регуляторов, но и опирается на нравственные принципы, которые поддерживаются обществом[1]. Примечательна мысль О. Шпенглера о том, что «история без нравственного целеполагания это окончательный закат Европы[2]». На наш взгляд, данное замечание применимо ко всем странам, в том числе и к Российской Федерации.

Изменения во всех сферах жизни общества в Российской Федерации акцентировали особое внимание на необходимости переосмысления нравственных критериев в профессиональной деятельности на государственной службе.

В настоящее время ученые и практические деятели сходны во мнении о важности осознания прямой зависимости между нравственным уровнем государственных служащих, антикоррупционной деятельностью и доверием народа[3]. Интересна позиция А. Кузьмичева, который сопоставляет уровень значимости нравственных критериев в профессиональной деятельности государственных служащих с развитием демократического правового и социального государства, а также определяет его целостность и авторитет[4].

---

1 См.: Ковальцев Г.И. Борьба с коррупцией в деятельности государственных органов власти и нравственность // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт): сборник тезисов докладов и статей III Международной научно-практической конференции 25 января 2016 года / отв. ред. Р.А. Абрамов.М., 2016.

2 Шпенглер О. Закат Европы. Всемирно-исторические перспективы. М., 1998. С. 353–354.

3 См.: Ионова А.И. Этика и культура государственного управления: учеб. пособие / А.И. Ионова; под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М., 2003.

4 Кузьмичев А. Проблемы морали или права // Служба кадров. 2001. № 12. С. 40–43.

Для древнегреческих философов приоритетным являлось соотношение термина «нравственность» с добродетелью и духовным самосовершенствованием личности[1].

В.И. Даль определяет нравственность как «добровольное самодеятельное согласование чувств, стремлений и действий членов общества с чувствами, стремлениями и действиями сограждан, их интересом и достоинством, с интересом и достоинством всего общества в целом». Нравственность, присущая индивиду, позволяет ему соотносить свои интересы и желания с интересами и желаниями общества, в котором индивид существует[2].

У С.И. Ожегова «нравственность заключается во внутренних, духовных качествах, которыми руководствуется человек, а также в этических нормах, правилах поведения, которые определяются с помощью этих качеств»[3].

Поиск ответов на вопросы, каким я должен быть, чтобы быть человеком, и что я должен для этого делать, нашел логическое завершение в категорическом императиве, который был сформулирован родоначальником немецкой классической философии И. Кантом[4].

Усматривая сущность нравственности во всеобщей разумной идее добра, которая действует на сознательную волю в форме категорического императива, В.С. Соловьев поясняет: «Необходимо во всем придерживаться кульминационной точки нравственности, которая заключается в стремлении творить добро из одного уважения к долгу и к нравственному закону»[5].

Интересно мнение Дж.С. Маккензи (John Stuart Mackenzie) в своей работе «Этика» (1907 год), который считает, что «нравственность всегда должна сопровождаться правильным направлением воли»[6].

В.В. Сорокин под нравственностью понимает «особое духовное состояние человека или сообщества людей, характеризующееся воздержанием от зла и злых намерений и добровольным деланием добра

---

1 Сулакшин С.С. Фундаментальный контекст концепта нравственного государства. М., 2013.

2 Даль В.И. Словарь живого великорусского языка // http://v-dal.ru/.

3 Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка // http://www.ozhegov.com/words/19070.shtml.

4 «Поступай так, как если бы максима твоего поступка посредством твоей воли должна стать всеобщим законом природы» // Кант И. Критика практического разума // Сочинения в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М., 1965. С. 461.

5 Соловьев, В. С. Оправдание добра. Нравственная философия // Сочинения в 2 т. Т.1. М.: Мысль, 1990.

6 Маккензи Дж.С. (John Stuart Mackenzie, A Manual Ethics). Этика. 1907. С. 29.

с чувством любви и уважения к окружающим людям, обществу, природе, Отечеству. Этика же представляет собой область научных знаний, в которой предметно изучается нравственность (мораль)[1]».

В современном мире нравственность является ценностью глобального значения, обуславливающая духовный потенциал личности, общества и государства. Так, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указывает на то, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»[2].

Отметим, что нравственность является фундаментальной конституционной ценностью[3]. Она закрепляется в Конституции РФ на 2 уровнях: 1). Нравственность находится по значимости в одном ряду с основополагающими и общепризнанными ценностями правового государства (основы конституционного строя, права и свободы, безопасность государства и т.д.); 2). Конституция РФ обозначает нравственные ориентиры, которыми должны руководствоваться в своей деятельности личность (исходя из содержания прав, свобод и обязанностей), общество и государство (отражаются в характере полномочий и соответствующей юридической ответственности).

Развитие высоконравственной личности, разделяющей российские традиционные духовные ценности, обладающей актуальными знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал в условиях современного общества, готовой к мирному созиданию и защите Родины — это актуальная приоритетная задача государства в сфере воспитания[4].

Согласно Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года[5] духовно-нравственными ценностями, сложившимися в процессе культурного развития России следует считать: человеколюбие, справедливость, честь, совесть, воля, лич-

---

1 Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России: монография. М., 2007. С. 129.

2 СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

3 Магадов Ш.Р. Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

4 Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ», 08.06.2015, № 23, ст. 3357.

5 Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // «Собрание законодательства РФ», 08.06.2015, № 23, ст. 3357.

ное достоинство, вера в добро, стремление к исполнению нравственного долга перед самим собой, своей семьей и своим Отечеством.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» национальными интересами на долгосрочную перспективу являются, в том числе, сохранение и развитие традиционных российских духовно-нравственных ценностей[1].

Под нравственными национальными ценностями следует понимать основные моральные ценности, приоритетные нравственные установки, существующие в культурных, семейных, социально-исторических, религиозных традициях многонационального народа Российской Федерации, передаваемые от поколения к поколению и определяющие единую ценностно-нормативную систему поведения во всех сферах жизнедеятельности[2]:

Таблица 1

Соборность	**Добротолюбие**	**Стремление к правде**	**Патриотизм**
Духовная общность народа Единство народа в исполнении долга Ответственность	Человеколюбие Милосердие Бескорыстие Сопереживание Открытость Отзывчивость Доброжелательность	Честность Воля Личное достоинство Честь Совесть Справедливость Равноправность Порядочность Искренность	Державность Любовь к Родине Исполнение нравственного долга перед своей семьей и Отечеством Защита Отечества Верность воинскому и служебному долгу

[1] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

[2] Москаленко И.В. К проблеме изучения нравственных ценностей: нравственные национальные ценности: нравственные национальные ценности / И.В. Москаленко // Проблемы и перспективы развития образования в XXI: профессиональное становление личности (философские и психолого-педагогические аспекты): Материалы международной научно-практической конференции. Пенза — Ереван — Прага: Научно-издательский центр «Социосфера», 2011. С. 63–69.

В настоящее время одной из злободневных проблем государственного масштаба является обеспечение нравственности в профессиональной деятельности на государственной службе и заключается, прежде всего, в том, что государственные служащие наделены огромным влиянием практически на все сферы общественных отношений, поэтому их неправомерные действия способны подорвать авторитет всей государственной службы[1].

Многочисленные социологические и научные исследования профессиональной культуры, этики и психологии государственных служащих указывают на обесценивание нравственных норм и правил служебного поведения и превалирование в этой связи частного интереса над служебными интересами[2].

Социологические исследования свидетельствуют о существенных изменениях нравственных ценностей общества:

— нивелировалась важность и необходимость таких моральных качеств, как добросовестность, сознание и чувство общественного долга, честность, порядочность, верность, справедливость;

— возрастания роли квалифицированного потребителя;

— в массовом сознании преобладает культ материальных ценностей, который способствует одному из самых отрицательных аморальных проявлений в обществе — коррупции[3].

Общепризнанным фактором является соотношение нравственной деформации общества и негативных изменений в сфере профессиональной морали на государственной службе. Становление и развитие нравственных критериев в профессиональной деятельности государственных служащих должно основываться, прежде всего, на государственной востребованности данных качеств, поддержку их как со стороны властных структур, так и гражданского общества.

Интересная позиция М. Ван Уарта, который предлагает соотнести группы интересов государственных служащих при принятии решений и нравственными критериями[4] (правовой интерес должен осно-

---

1 Шободоева А.В. Проблема формирования нравственных основ государственной гражданской службы Российской Федерации // Известия ИГЭА (БГУЭП): Электронное издание — 2013, № 6.

2 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2016.

3 Соколов В.М. Социология морали — реальная или гипотетическая? / В.М. Соколов // СОЦИС. 2004. № 8. С. 78–87.

4 Van M. Wart. The Sources of Ethical Decision Making ton Individualsin Public Sector // Public Administration. 1996. Vol. 56, № 6. P. 325–333.

вываться на соблюдении законодательства; личные ценности должны соответствовать основополагающим принципам этического сознания; профессиональный интерес должен, прежде всего, ориентироваться на совершенствование профессиональной компетенции).

Представляется затруднительным установить исчерпывающий список механизмов становления и развития нравственных критериев в профессиональной деятельности государственных служащих, так как значительное влияние оказывают факторы внешней среды. Тем не менее, совершенствование нравственных качеств личности на государственной службе будет только способствовать укреплению авторитета властных структур и эффективности функционирования всего государственного механизма в целом[1].

Стоит подчеркнуть, что в действующем российском законодательстве уже установлены ключевые правила служебного поведения государственных служащих и требования к нему[2].

В целях укрепления авторитета государственных институтов и обеспечения условий для добросовестного исполнения государственными служащими должностных обязанностей Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885[3] введен в действие ряд общих руководящих начал.

Конкретизацию они получили в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[4].

В ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» сформулированы обязательные правила, ряд которых можно отнести к нравственным ориентирам и сгруппировать в следующем виде:

---

1 Курбанов Р. Формирование нравственности и морали государственных служащих в Российской Федерации // Власть. 2008. № 1. С. 31–35.

2 См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. N 33. Ст. 3196; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6228.

3 Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // «Собрание законодательства РФ», 19.08.2002, № 33, ст. 3196.

4 Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

Таблица 2

Добросовестность	**Беспристрастность**	**Честь и достоинство**	**Уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации**
исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне (п.1)	обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций (п. 4)	не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п.8)	проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации (п. 10)
соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации (п. 14)	не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5)		учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий (п. 11)
	соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций (п.7)		способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию (п.12)
	проявлять корректность в обращении с гражданами (п. 9)		

Такой нравственный ориентир как добросовестность находит свое закрепление в п. 1. В свою очередь принцип беспристрастности находит свое отражение в п. 4, в котором указывается на необходимость «обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций». Кроме того, данный принцип обуславливает содержание следующий требований:

— не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5);

— соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций (п. 7) и др.

К нравственным ориентирам можно отнести и требование, устанавливающее барьер на деяния, которые могут опорочить его честь и достоинство (п. 8). Так, в процессе принятия решений государственный служащий не в праве допускать превалирование своих частных интересов над служебными обязанностями[1]. Кроме того, предусмотрено требование «проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации» (п. 10). Данное требование предписывает государственным служащим не только блокировать модели служебного поведения, восходящие к традициям сословно-кланового корпоративизма, но и обязывает учитывать нравственные традиции, способствующие укреплению эффективности гражданской службы Российской Федерации[2].

Примечательно, что перечисленные нормы содержат в себе условия предписывающего и рекомендательного характера. Они говорят, как необходимо действовать при разрешении сложных вопросов, где значительную роль призваны сыграть нравственные и этические свойства, отражающие деловые качества государственного гражданского служащего[3].

---

1 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // под ред. А.Ф. Ноздрачева (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2005).

2 См.: Нуртдинова А.Ф., Ноздрачев А.Ф., Чиканова Л.А. Кадровику госслужбы. М.: МЦФЭР, 2006. 304 с.

3 Гогин А.А. К вопросу о защите нравственности как фундаментальной социальной ценности // История государства и права. 2015. № 13. С. 14–18.

Так, 23 декабря 2010 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс)[1].

Например, в статье 8 Типового Кодекса указано, что он «служит основой для формирования должной морали в сфере государственной и муниципальной службы, уважительного отношения к государственной и муниципальной службе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных (муниципальных) служащих, их самоконтроля»[2].

Интерес представляет глава III Типового Кодекса, в которой указаны предпочтительные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. Среди них заслуживает внимания статья 21, в которой указывается, что «государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в государственном органе либо его подразделении (органе местного самоуправления либо его подразделении) благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата».

В статье 26 отмечено, что государственный служащий в своем поведении должен воздерживаться от любых проявлений грубости, оскорбительных выражений, действий, провоцирующих противоправное поведение и т.д. В свою очередь, государственные служащие должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами.

---

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. (протокол № 21)) // «Официальные документы в образовании». № 36. Декабрь, 2011.

2 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. (протокол № 21)) // «Официальные документы в образовании». № 36. Декабрь, 2011.

Этот подход находит отражение в большинстве этических и моральных кодексов[1], в основе которых стоят профессиональный долг, честь и совесть, где:

Долг — это этическая категория и профессиональная необходимость, выраженная в нравственно-правовых требованиях к личности работника. Быть человеком долга — значит не только понимать нравственные ориентиры при выполнении обязанностей службы, но и следовать этим требованиям к служебному поведению в своей профессиональной деятельности.

Особенностью морального долга заключается в самостоятельном осознании человеком его объективного содержания и способность руководствоваться им, выполнять требования не по принуждению, а по велению совести, выступающей в качестве средства внутреннего самоконтроля[2].

Честь — то, что человек должен завоевать, чего он добивается. Известные ученые сходятся во мнении, что честь является нравственной категорией, которая связывается с оценкой личности в глазах окружающих и отражает конкретное общественное положение человека, род его деятельности и признание его моральных заслуг, определенную меру духовных, социальных качеств гражданина[3].

---

1 См., например: Приказ Минюста России от 23.03.2011 № 93 (ред. от 03.04.2014) «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов» // «Бюллетень Минюста РФ». № 2. 2012; Приказ Минобрнауки РФ от 22.06.2011 № 2047 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации» // «Бюллетень Минобрнауки РФ». № 11. 2011; Приказ Росфинмониторинга от 25.03.2011 № 109 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по финансовому мониторингу» (ред. от 26.02.2016) // http://www.fedsfm.ru; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 26.04.2011 № 79 (ред. от 13.04.2015) «Об утверждении Типового кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; и т.д.

2 См.: Филатова О.Г. Этика. Конспект лекций. СПб., 2000. С. 43.

3 См.: Анисимов А.Л. Честь, достоинство, деловая репутация под защитой закона. М., 2004. С. 1.; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.М. Лебедева. 3-е изд. М., 2004. С. 355; Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 85; Малеина М.Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан. М., 1995. С. 58; Экштейн И. Честь в философии и праве. М., 1997. С. 38.

Совесть — это осознание моральной ответственности работника за свое поведение на службе и в быту, за содеянное или предполагаемое действие перед другими людьми, начальниками, государством.

Совесть — «этическая категория, существо которой сводится к способности человека осуществлять правовой самоконтроль, внутреннюю самооценку с позиций соответствия своего поведения требованиям нравственности, самостоятельно формулировать для себя нравственные задачи и требовать от себя их выполнения»[1].

Совесть — это «чувство нравственной ответственности за свое поведение перед окружающими людьми, обществом[2]; внутренняя оценка своих поступков и чувство нравственной ответственности за свое поведение»[3].

Таким образом, научные и практические деятели признают необходимость следования общепризнанным нравственными принципам в профессиональной деятельности государственных служащих[4].

Нравственное сознание, моральные ценности и принципы образуют ценностный каркас и социальные критерии в правоприменительной сфере, обусловливая эффективность реализации закона в общественной жизнедеятельности. Именно придав императивный характер нравственным критериям в профессиональной деятельности, возможно, существенно ограничить произвол государственных служащих[5].

Так, отдельные нравственные требования нашли свое отражение при формировании правил поведения судей и сотрудников правоохранительных органов.

Естественно, правила поведения судьи всегда предусматривают наиболее строгий стандарт высоконравственных требований. На протяжении длительного времени поведение судей определялось их собственными нравственными представлениями.

Выдающимся российским юридическим деятелем справедливо признается А.Ф. Кони, который является основателем отечественной судебной этики. Ученый в своих трудах уделял пристальное внимание индивидуальным особенностям личности, подчеркивая высокое значение не только служебного, но и нравственного долга. А.Ф. Кони

---

1 См.: Кобликов А.С. Юридическая этика. М., 2002. С. 18.

2 См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1953. С. 684.

3 См.: Словарь русского языка: В 4 т. М., 1961. Т. 4. С. 243.

4 Браташова Ю.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 6–8.

5 Ковлакас Н.В. Нравственные основания оптимальности и адекватности правоприменительной деятельности // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 5.

предписывал государственным деятелям всегда помнить, что зачастую объектом их действий является человек, обладающий неотъемлемыми правами на уважение к своему человеческому достоинству»[1].

Надо отметить, что на законодательном уровне отечественные правила судебной этики впервые были сформулированы и закреплены Законом от 20 мая 1885 года, объявлявшим все предосудительные и безнравственные деяния относить к недостойным звания судьи. При этом в данном Законе устанавливались высокие нравственные требования, необходимые для поступления на судебную службу и исполнения соответствующей должности. Благодаря научным трудам советских[2] и российских[3] ученых был заложен фундамент для понимания оптимальной модели судейского поведения и создан Кодекс судейской этики.

Кодекс судейской этики, являясь актом судейского сообщества, устанавливает обязательные для каждого судьи правила поведения при осуществлении профессиональной деятельности по отправлению правосудия и во внесудебной деятельности, основанные на высоких нравственно-этических требованиях, положениях законодательства Российской Федерации, международных стандартах в сфере правосудия и поведения судей[4].

В пункте 1 статьи 6 указано, что «судья должен следовать высоким стандартам морали и нравственности, быть честным, в любой ситу-

---

1 Кони А.Ф. Собр. соч. Нравственные начала в уголовном процессе (Общие черты судебной этики). М., 1967. Т. 4. С. 33–70.

2 Ароцкер Л.Е. Судебная этика // Социалистическая законность. 1969. № 9. С. 31–35; Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Котов Д.П. Судебная этика. Воронеж, 1973; Проблемы судебной этики. М., 1974; Грошевой Ю.М. Проблемы формирования судейского убеждения в уголовном судопроизводстве. Харьков, 1975. С. 49–61; Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Собрание сочинений. М., 1967. Т. 1; Строгович М.С. Судебная этика, ее предмет и сущность // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 88–97, и др.

3 См., например: Вель Ги де, Радутная Н.В., Трюш П. и др. Этика судьи: Пособие для судей. М., 2002; Пашин С. Судейская этика. М., 2001. Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Котов Д.Н. Судебная этика. Воронеж, 1973; Закомлистов А.Ф. Судебная этика. СПб., 2002; Изварина А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы. С. 206–222; Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежный компоненты / под ред. М.М. Славина. М., 2008 (глава 4 — Морально-этический компонент статуса судей); Пашин С. Судейская этика. М., 2001; Северин Ю.Д. Организационные основы правосудия. Проблемы и опыт в канун судебной реформы. М., 2003; Ярославцев В.Г. Нравственное правосудие и судейское правотворчество. М., 2007; Проблемы судебной этики / Под ред. М.С. Строговича. М., 1974, и др.

4 Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016) // «Бюллетень актов по судебной системе», № 2, февраль, 2013.

ации сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи». Уточним, что, по нашему мнению, честь судьи выражается в его добром имени, личном авторитете, проявляется в верности профессиональному и нравственному долгу[1].

Кроме того, в главе III закреплены и раскрыты такие нравственные идеи, как независимость, объективность, беспристрастность, добросовестность, равенство. Более того установлены основополагающие правила профессионального поведения судьи. Так, в п. 6 статьи 12 указано, что Председатель суда должен добросовестно использовать свое право решать кадровые вопросы, избегая необоснованных назначений, покровительства, семейственности. При осуществлении организационно-распорядительных полномочий председатель суда должен быть корректным, сдержанным по отношению к судьям и к иным лицам, находящимся в его подчинении, терпимо относиться к критике своих действий, не допускать прямого или косвенного преследования за критическое отношение к себе. Более того, недопустимы как противоправное покровительство по службе (незаслуженное поощрение, внеочередное необоснованное повышение в должности, совершение других действий, не вызываемых служебной необходимостью), так и попустительство по службе (непринятие мер за упущения или нарушения, допущенные в служебной деятельности, не реагирование на неправомерные действия).

Интерес представляет и глава IV «Принципы и правила поведения судьи во внесудебной деятельности». Так, в ст. 14 говорится, что «во внесудебной деятельности и во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти, вызвать сомнения в ее беспристрастности и справедливости».

Исходя из вышеизложенного, приходим к выводу о том, что осуществление судебной деятельности является не только профессией, но и соответствующим образом жизни и прочной установкой в необходимости формирования и проявления высоких нравственных качеств.

Требования нравственности являются обязательными, а зачастую и приоритетными принципами функционирования прокуратуры[2]. Этические нормы профессиональной деятельности прокурора находят свое отражение не только на национальном, но и на межгосудар-

---

1 Владыкина Т.А. Кодекс судейской этики: теоретико-правовой аспект // Российский судья. 2010. № 11. С. 34–37.

2 Карпов Н. Нравственные основы прокурорской деятельности // Законность. 2008. № 12. С. 25–27.

ственном уровнях, что лишний раз подтверждает их значение для полноценной реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Так, в соответствии со Стандартами профессионального поведения и ответственности прокуроров, принятыми 23 апреля 1999 г. Международной Ассоциацией прокуроров[1], прокуроры:

– всегда поддерживают честь и достоинство своей профессии;

– ведут себя профессионально, в соответствии с законом, правилами и этикой своей профессии;

– применяют высочайшие стандарты честности и внимательного отношения;

– стремятся быть стойкими, независимыми, беспристрастными;

– служат интересам общества и защищают их.

Прокуроры должны исполнять свои обязанности беспристрастно, без страха, одолжения или предрассудков, не поддаваться влиянию интересов индивидуальных лиц или групп, давлению общества или прессы, всегда стремиться к установлению истины, содействовать в этом суду и обеспечить законное и справедливое решение для пострадавшего, обвиняемого и всего общества в соответствии с законом и велением справедливости. Отмечается, что такая базовая правовая ценность как справедливость является вершиной правового регулирования, но и «своего рода стержнем, скрепляющим всю иерархию социально значимых ценностей от духовно-нравственных глубин до норм публичного права, признается аксиологической морально-правовой категорией»[2].

Интерес представляют Руководящие принципы в сфере этики и Кодекс поведения работников прокуратуры, так называемые Будапештские рекомендации[3].

Данный Кодекс поведения указывает основные обязанности работников прокуратуры, профессиональное поведение в целом и в частной жизни.

Так, в разделе 1 Рекомендаций закрепляется обязанность постоянно и в любых ситуациях осуществлять свои функции честно, спра-

---

1 Raising standards for Prosecutors worldwide; improving international co-operation to combat crime // http://www.iap-association.org/

2 Цыбулевская О.И. Методология исследования нравственных оснований права // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2007. С. 449.

3 Европейские руководящие принципы по этике и поведению для прокуроров «Будапештские руководящие принципы». Приняты на 6-й конференции Генеральных Прокуроров Европы в Будапеште 31 мая 2005 г.

ведливо и беспристрастно, уважать, защищать и соблюдать права и достоинство личности.

Раздел 4 устанавливает критерии поведения прокурорских работников в частной жизни (не должны использовать служебную информацию для продвижения своих частных интересов, не должны принимать никаких подарков, премий, льгот от третьих лиц и так далее).

В целях установления правил поведения и норм служебной этики прокурорского работника в профессиональной и во внеслужебной деятельности были приняты Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации[1].

Целью настоящего Кодекса является поддержание статуса и высокого звания, особенностей службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Так, прокурорский работник в служебное и во внеслужебное время в своей деятельности обязан, в том числе, стремиться в любой ситуации сохранять личное достоинство, быть образцом поведения, добропорядочности и честности во всех сферах общественной жизни.

В свою очередь, Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации закрепляется необходимость «формирования мировоззрения и системы ценностей прокурорских работников, а также социально и профессионально значимых психологических и морально-нравственных качеств, необходимых для эффективного труда, готовности к выполнению служебных задач в любой обстановке, способности к преодолению трудностей, безусловному соблюдению ограничений и запретов».

Закон о прокуратуре Российской Федерации[2] также содержит нравственные требования к поведению прокуроров. В частности, ст. 40.1 установлено, что прокурором может быть лицо, которое, наряду с другими необходимыми качествами должны обладать профессиональными и моральными качествами. В соответствии со ст. 40.4 лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает Присягу прокурора, в соответствии с которой обязуется, в частности, чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и спра-

---

1 Приказ Генпрокуратуры РФ от 17.03.2010 N 114 (ред. от 22.04.2011) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // «Законность», N 6, 2010.

2 Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 7 марта 2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20 ноября 1995 г. № 47. Ст. 4472.

ведливость при решении судеб людей, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры. Именно поэтому требования нравственности можно считать приоритетными в числе тех, которые могут быть предъявлены не только непосредственно к служебной деятельности прокурора, но и к правильности выстраиваемых им взаимоотношений с подчиненными, посетителями, должностными лицами поднадзорных органов и организаций, а также к его поведению вне службы, в быту.

Служение общественному долгу, честность, справедливость, беспристрастность, добросовестность, профессионализм и иные нравственные качества являются ключевыми критериями оценки профессиональной пригодности государственных служащих.

Необходимо еще раз подчеркнуть ведущую роль государства в формировании нравственных критериев в профессиональной деятельности государственных служащих в системе государственной службы и в социуме, важность ее действенных методов, направленных на установление должных ориентиров поведения[1].

Таким образом, перелом в борьбе с коррупцией, как и с другими негативными явлениями в Российской Федерации, наступит тогда, когда высокие морально-нравственные ценности будут определять общественное сознание, поступки и взаимоотношения всех членов общества.

---

[1] Курбанов Р. Формирование нравственности и морали государственных служащих в Российской Федерации // Власть. 2008. № 1. С. 31–35.

Глава 2
ПРИНЦИПЫ СЛУЖЕБНОГО (ДОЛЖНОСТНОГО) ПОВЕДЕНИЯ И ИХ РОЛЬ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ

2.1. ПРИНЦИПЫ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы, основывается на законоустановленных положениях, определяющих среди прочего субъективное поведение публичных лиц. Названные положения составляют каркас, точнее сказать, систему юридических принципов и норм служебного поведения и профессиональной служебной деятельности госслужащих, на которой строится вся их служебная и внеслужебная жизнь.

Например, требования к служебному поведению гражданского служащего содержатся в ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» :

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Установление определенных поведенческих рамок отвечало требованиям времени. Действовавший до принятия Закона № 79-ФЗ Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не содержал специальных установлений в отношении правил служебного поведения государственных служащих. В этом законе закреплялись принципы государственной службы (ст. 5). К государственным служащим предъявлялись квалификационные требования (п. 3. Ст. 6). Практика государственной службы настоятельной требовала нормирования не только квалификационных требований к государственным служащим, но и более четкого регулирования их служебного поведения.

Согласно Указу Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих» такими принципами стали цели государственно-служебной деятельности государственных служащих, которые представляли (п. 1 Указа) основы поведения государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. С момента вступления в силу названного Указа государственные служащие (к этой категории сегодня относятся все государственные служащие, проходящие федеральную государственную службу) и государственные служащие субъектов Российской Федерации обязаны при исполнении должностных обязанностей руководствоваться установленными п. 2 и п. 3 Общих принципов служеб-

ного поведения государственных служащих требованиями, несмотря на то, что юридические конструкции Указа имели поведенческо-целевой смысл и поэтому носили этический характер.

Указ содержал (п. 2) рекомендацию лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Отметим, что общие принципы служебного поведения, установленные Указом Президента Российской Федерации № 885, содержали и положения антикоррупционной направленности. Так, государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны (пп. «г», пп. «д», пп. «е», пп. «н» п. 2; пп. «а», пп. «б» п. 3) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций; исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей; уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов.

Указанный пункт предписывает государственным служащим соблюдать (пп. «и») нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения; воздерживаться (пп. «м») от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа; соблюдать (пп. «р») установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации; (пп. «с») уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации.

С принятием Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» изме-

нилась структура государственной службы. Последовавший за ним Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) содержал прямое требование (пп. 11 п. 1 ст. 15), обязывающее соблюдать требования к служебному поведению и закрепил их в ст. 18.

Не будет преувеличением указать н то, что нормы права должны соотноситься с господствующими в обществе моральными и этическим установками. В этом отношении реализация моральных и этических установок обеспечивается нормами права, юридические конструкции которых содержат требования к служебному поведению государственных служащих. Названные требования применительно к государственным гражданским служащим можно классифицировать по трем видам содержащихся в ст. 18 Закона № 79-ФЗ норм:

— предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего);

— запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);

— рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время)[1].

Подпункт 1 пункта 1 ст. 18 обязывает исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. Однако добросовестное на высоком профессиональном уровне выполнение должностных обязанностей вполне может быть отнесено не только к государственно-служебной деятельности, но и ко всем другим видам публичной и трудовой деятельности. Поэтому характеристикой работника (служащего) только высоким профессионализмом и добросовестностью ограничиваться нельзя. Весте с тем, без соответствия этому требованию не следует ожидать эффективной реализации исполняемых и обеспечиваемых служащим государственных полномочий.

Статья 18 Закона № 79-ФЗ содержит требования, основывающиеся на нормах конституции РФ. Так, согласно статье 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Они являются (ст. 18 Конституции РФ) непосредственно действующими и определяют содержание и смысл применения законов, деятельности законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления и обеспечиваются принудительной силой государства. Приведенным нормам корреспондирует обязанность

---

[1] Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) (Председатель редакционного совета Д.А. Медведев) («Питер Пресс», 2008) // https://www.lawmix.ru/commlaw/806.

гражданского служащего (пп. 2 п. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности.

Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 342-ФЗ) в пп. 1 п. 1 ст. 13 устанавливает требование, в соответствии с которым сотрудник органов внутренних дел должен исходить из конституционно установленного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, определяющего содержание его профессиональной служебной деятельности. Тем самым, названным Законом подчеркивается смысловая нагрузка всей деятельности органов внутренних дел.

Следующее требование ст. 18 Закона № 79-ФЗ относит обязанность гражданского служащего по осуществлению служебной деятельности в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа к первостепенной качественной характеристике профессионализма государственного служащего, четко и твердо знающего закрепленную за органом государственной власти Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами совокупность полномочий. Закон № 342-ФЗ требует от сотрудника органов внутренних дел (пп. 8 п. 1 ст. 13) выполнять служебные обязанности в рамках компетенции федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, установленной законодательством Российской Федерации.

Пункт 4 части 1 статьи 18 Закона № 79-ФЗ обязывает гражданского служащего при исполнении им обязанностей не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и отдельным гражданам. Такое содержание служебной деятельности направлено на обеспечение равенства и характеризует независимость государственного служащего влияния на него со стороны, обеспечивая, тем самым, справедливое рассмотрение дел, основанное на учете прав, обязанностей, законных интересов всех участвующих в разрешении дела сторон.

Особенно следует отметить обязанность государственного гражданского служащего, не получать никаких выгод имущественного и неимущественного характера, не предусмотренных законом. Он не вправе совершать действия, вызванных влиянием его личных, имущественных (финансовых) и иных интересов.

Принимая решения, гражданский служащий в своих действиях (бездействия) не должен допускать, чтобы его частные интересы каким-либо образом оказывали влияние на исполнение им своих служебных обязанностей. На гражданском служащем лежит ответственность за то, чтобы такие коллизии не возникали в его служебной деятельности, независимо о того, какими бы они ни были: реальными, потенциальными или могущими оказаться таковыми. Эти положения согласуются с мировой практикой. Так, Кодекс этики правительственной службы США запрещает служащим органов исполнительной власти участвовать я в делах, на успех которых они могут, принимая решения, повлиять.

Соблюдение правил служебного поведения рассматривается п. 6 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ обязанностью гражданского служащего. В круг правил служебного поведения можно отнести и ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.

Соблюдать нейтральность, не оказывать предпочтение каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам требует от сотрудников органов внутренних дел пп. 4 п. 1 ст. 13 Закона № 342-ФЗ. С данным положением соотносится норма п. 7 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ, согласно которой гражданский служащий в своих действиях (бездействии) не вправе руководствоваться решениями политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и любых других организаций.

Требование, установленное п. 8 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ обязывает гражданского служащего том не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство. В свою очередь, пп. 2 п. 2 ст. 13 Закона № 342-ФЗ предписывает заботиться о сохранении своих чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти. Эти положения обязывают государственного служащего принимать меры, направленные на обеспечение создания и сохранения позитивной репутации государственного органа, в котором он проходит государственную службу, поддерживать и укреплять доверие граждан их уверенность в беспристрастности гражданского служащего и его честности.

Оценка этичности поведения государственного служащего связана с формированием поведенческих стандартов, правила которых

должны содержать более высокие значения, по сравнению с оценками поведения иных граждан. Тенденцией современности, к сожалению, стали пересмотр и отрицание общепринятых нравственных и этических норм и ценностей. Государственный служащий должен считать недопустимым поступки, совершение которых иными гражданами может быть негативно истолковано, как нарушающее нормы этики и морали и, тем самым, приводящее к умалению достоинства и унижению чести государственного служащего.

Появление корректность в обращении с гражданами также рассматривается п. 9 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ как обязанность гражданского служащего. Отсутствие критериев и методик определения степени корректности поведения государственного служащего в отношениях с гражданами и организациями не позволяет объективно оценивать исполнение государственным служащим данной обязанности.

Аналогичные нормы, содержаться в законодательстве зарубежных государств, позволяют производить такую оценку. Например, государственные служащие Великобритании согласно Кодексу государственной службы должны стремиться решать поставленные перед ними задачи благожелательно, эффективно, вовремя, непредвзято и квалифицированно. Федеральные чиновники в ФРГ, в соответствии с Законом о федеральных чиновниках ФРГ, должны обладать необходимыми для административного работника чертами характера.

Уважение к нравственным обычаям и традициям народов России (п. 10 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ), учет культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп и конфессий (п. 11 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ), а также способствование межнациональному и межконфессиональному согласию (п. 12 ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ) являются обязанностями гражданского служащего. Проявление уважения к национальным обычаям и традициям, учет культурных особенностей различных социальных и этнических групп, не допущение действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие, является требованием и к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел (пп. 5 п. 1 ст. 13 Закона № 342-ФЗ). Однако уважение к обычаям и традициям и учет их особенностей не означают, что государственный служащий должен мириться с проявлениями в служебном поведении рудиментов устаревших традиций, восходящих к сословно-клановым и родовым обычаям. Напротив, приведенные положения Закона № 79-ФЗ и Закона № 79-ФЗ означают обязанность государственного служащего учитывать и использовать те стороны и аспекты обычаи и традиции, которые способствуют формированию позитивного образа го-

сударственных институтов, способствуют правильному применению законов и иных нормативных правовых актов.

Гражданский служащий в соответствии с п. 13 ч. 1 п. 8 части 1 статьи 18 Федерального закона № 79-ФЗ обязан не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа, в котором он проходит службу.

Здесь следует иметь в виду, что речь идет о поведении гражданского служащего, как на гражданской службе, так и за ее пределами. Гражданский служащий не имеет права осуществлять действия, которые могут нанести ущерб авторитету государства, участвовать в акциях, нарушающих работу государственных органов[1].

Соблюдение правил публичных выступлений и предоставления служебной информации (п. 14. ч. 1 ст. 18 Закона № № 79-ФЗ) является обязанностью гражданских служащих. Системная связь видов государственной службы выражается в установлении аналогичного требования в иных видах государственной службы. Так, в соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 13 Закона № 342-ФЗ) сотрудник органов внутренних дел обязан не допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении государственных органов, должностных лиц, политических партий, других общественных объединений, религиозных и иных организаций, профессиональных или социальных групп, граждан, если это не входит в его служебные обязанности. Публичные выступления обязывают государственных служащих воздерживаться от высказываний, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности. Вместе с тем, требуется уважительное отношение к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа. Другим аспектом информационных отношений, возникающих в ходе служебной деятельности, является обеспечение режимов сохранения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

Следует отметить, что в Указ № 885 наряду с общими принципами служебного поведения государственных служащих отдельно оговорены особые принципы служебного государственных служащих,

---

[1] Подробнее см.: Информацию Минтруда РФ от 04 марта 2013 года «Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки».

наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим.

К названным принципам отнесены следующие дополнительные обязанности для указанной категории государственных служащих:

а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

б) принимать меры по предупреждению коррупции;

в) не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Представляется целесообразным включение в число общих принципов служебного поведения государственных служащих этических начал должностного поведения, в том числе и для должностных лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями (руководителей). Указанные лица должны учитывать положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, сознательно сохранять чистоту общественных связей, повседневного окружения и круга общения, не привносить товарно-денежные обменные отношения в политическую жизнь.

Вне зависимости от места и времени служащим необходимо учитывать, что их поведение должно всецело соответствовать ограничениям, запретам и требованиям и не допускать поступков, способных вызвать сомнения в их честности и порядочности.

Профессиональная деятельность служащих, замещающих руководящие должности, как правило, носит публичный характер, такие служащие легко узнаваемы, непосредственно ассоциируются с государственными (муниципальными) органами, в связи с чем, обращают на себя внимание общества, включая средства массовой информации, в том числе и во внеслужебное время.

Служащие, замещающие руководящие должности, своим личным примером формируют правила поведения подчиненных.

С учетом анализа правоприменительной практики, включая практику комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, служащим рекомендуется исключить возникновение следующих неэтичных поступков:

1. Внеслужебное общение с заинтересованными лицами.

Личные дружеские взаимоотношения, включая встречи в свободное от работы время, с лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления (функции по контролю и надзору, распределению бюджетных средств или иных ресурсов, осуществлению госу-

дарственных закупок, выдачу лицензий и разрешений и др.) способны вызвать обоснованные подозрения у окружающих в необъективности решений, принимаемых в пользу данных лиц.

Служащему не рекомендуется получать подарки или какие-либо иные вознаграждения, в том числе на личных торжественных мероприятиях, от своих друзей или связанных с ними людей, которые одновременно являются лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления. Прием таких подарков может его скомпрометировать и повлечь возникновение сомнений в его честности, беспристрастности и объективности.

Участие в развлекательных мероприятиях, отдых, в том числе за рубежом, в компании лиц, в отношении которых служащий осуществляет функции государственного (муниципального) управления, способны скомпрометировать служащего.

Данные рекомендации также распространяются на ситуации, при которых функции государственного (муниципального) управления в отношении лиц, с которыми служащий состоит в дружеских взаимоотношениях, осуществляют подчиненные или подконтрольные служащему должностные лица, в случае если можно сделать вывод что их действия осуществляются в интересах служащего.

2. Использование должностного статуса для получения личных преимуществ.

Служащий не должен использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных (муниципальных) органов, организаций, должностных лиц и граждан при решении вопросов личного характера как для себя, так и в интересах иных лиц.

Не допускается использование служащим служебного удостоверения и иных служебных средств, в том числе, служебного транспорта, а также служебной информации для получения личных преимуществ для себя или иных лиц (например, при взаимодействии с сотрудниками ГИБДД, получении государственных (муниципальных) услуг, преодоления очередей и т.д.).

Неэтичным для служащего при решении вопросов личного характера для себя или в интересах иных лиц является упоминание фамилии, имени, отчества или должности третьих лиц, обладающих политическим или административным влиянием, с целью получения преимущества.

Служащему рекомендуется сообщать супруге (супругу), детям и иным близким родственникам (свойственникам) о недопустимости использования его имени, должности и авторитета для решения вопросов личного характера.

Недопустимым является использование служащим своего должностного статуса для целей, не связанных с осуществлением служебной деятельности, в том числе для рекламы товаров и услуг.

Служащему не следует совершать поступки, позволяющие усомниться в обоснованности или рациональности использования им транспортных средств, средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного (муниципального) имущества, включая передачу их третьим лицам для целей, не связанных с осуществлением должностных обязанностей.

3. Использование имущества, несопоставимого с доходами.

Государственным и муниципальным служащим следует воздерживаться от безвозмездного получения услуг, результатов выполненных работ, а также от безвозмездного получения имущества, в том числе во временное пользование, от коммерческих и некоммерческих организаций, поскольку получение подарков в виде любой материальной выгоды служащему запрещено.

В служебном поведении следует воздерживаться от любых действий и высказываний, которые могли бы быть восприняты окружающими как согласие принять взятку, как просьба о даче взятки, как провокация взятки.

Дорогое имущество, законность происхождения которого не очевидна, может восприниматься как полученное в результате злоупотребления своим должностным положением.

Применение мер ответственности.

Неэтичный поступок служащего может быть рассмотрен на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов. По итогам рассмотрения данного вопроса руководителю государственного (муниципального) органа может быть рекомендовано:

– указать служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка;

– применить к служащему конкретную меру ответственности, предусмотренную законодательством о государственной (муниципальной) службе и о противодействии коррупции.

Указание служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка может выражаться в:

– устном замечании;

– предупреждении о недопустимости совершения неэтичного поступка;

– требовании о публичном извинении.

По решению руководителя государственного (муниципального) органа указание на недопустимость совершения неэтичного поступка может быть совершено в присутствии иных служащих.

Меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные федеральными законами, должны применяться к служащему в случае, если совершение неэтичного поступка повлекло нарушение установленных ограничений, запретов и требований.

Строгость мер ответственности за совершенный служащим неэтичный поступок зависит от объема ущерба, причиненного репутации служащего или авторитету государственного (муниципального) органа. Принципиальное значение имеет анализ поступка служащего на предмет его соответствия ограничениям, запретам и требованиям к служебному поведению исходя из характера, места, времени и обстоятельств его совершения.

Размер аудитории, которой стало известно о совершении служащим неэтичного поступка, увеличивает ущерб, причиненный репутации служащего, авторитету государственного (муниципального) органа.

Государственным (муниципальным) органам рекомендуется учитывать наличие фактов совершения служащим неэтичного поступка, в том числе рассмотренного на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов, при принятии кадровых решений.

2.2. ПРИНЦИПЫ ДОЛЖНОСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международные нормативные документы определяют коррупцию как совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место действие или бездействие. Также подчеркивается, что понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом[1].

К примеру, в соответствии с национальным правом Германии по Закону о борьбе с коррупцией 1997 г. в перечень коррупционных преступлений включается получение выгоды, обещание выгоды, предложение выгоды, получение и дача взятки в хозяйственном обороте, ограничение коррупции при тендерах и конкурсах.

Также в Германии разработаны Рекомендации по соблюдению Кодекса антикоррупционного поведения. К Рекомендации прило-

---

[1] См.: Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 320.

жено Руководство к действию, адресованное руководителям, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждение коррупции, по мнению германских законодателей, в первую очередь зависит от руководителей[1].

У нас в стране, как правило, принято говорить о коррупции государственных служащих, а не в целом о коррупции в обществе. Ряд ученых вообще отрицают наличие коррупции в трудовом праве, они утверждают, что коррупцией охвачен только публичный сектор, а именно, деятельность властных органов.

Поэтому в России в течение длительного времени коррупция большей частью рассматривалась с позиций уголовного и административного права, но после ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН от 31 октября 2003 г. Конвенции ООН против коррупции Российская Федерация возложила на себя обязательства по приведению отдельных норм трудового законодательства в соответствие с требованиями этой Конвенции.

В настоящее время в трудовом законодательстве имеется норма, предусматривающая ответственность руководителя организации за нарушение сроков выплаты заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику (ч. 1 ст. 142 ТК РФ), данная норма изложена в императивной форме. Статьями 137–138 ТК РФ установлен контроль за экономическими действиями работодателя в отношении работников.

Согласно ст. 64.1 ТК РФ и ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы.

Корреспондирующие обязанности возложены ст. 64.1 ТК РФ на работодателей. В 10-дневный срок они обязаны сообщать о заключении трудового договора с лицами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы в соответствии с перечнем, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы представителю работодателя государственной или муниципальной службы по последнему месту работы.

Часть 1 ст. 84 предусматривает прекращение заключенного трудового договора в нарушение установленных федеральными закона-

---

[1] См.: Моисеев В. Европейский опыт борьбы с коррупцией // Человек и труд. № 10. С. 34.

ми ограничений, запретов и обязанностей, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы.

В настоящее время в трудовом законодательстве имеется норма, предусматривающая ответственность руководителя организации за нарушение сроков выплаты заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику (ч. 1 ст. 142 ТК РФ), данная норма изложена в императивной форме. Статьями 137–138 ТК РФ установлен контроль за экономическими действиями работодателя в отношении работников.

Задержка выплаты заработной платы российским законодательством признается нарушением трудовых прав работников, поскольку к основным государственным гарантиям ТК РФ относит сроки выплаты заработной платы. Выплата заработной платы несвоевременно и не в полном размере является нарушением не только обязательного условия трудового договора, закрепленного в ст. 56 и 57 ТК РФ, но и нарушением международных правовых норм, Конституции РФ, основополагающих норм ТК РФ, предусмотренных ст. 2, 21, 22 ТК РФ, в отдельных случаях она может носить коррупционный характер.

Федеральным законом, принятым Государственной думой 11 декабря 2010 г., в ТК РФ была введена статья 349.1, посвященная установлению особенностей регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний.

Предусмотренные статьей 349.1 ТК особенности регулирования труда работников государственных корпораций (государственных компаний) являются совокупностью определенных запретов, ограничений и обязанностей.

Федеральным Законом от 3 декабря 2013 г. в ТК РФ введена статья 349.2, предусматривающая предотвращение коррупционных правонарушений со стороны работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и иных организаций, и определены особенности регулирования их труда.

Среди коррупционных нарушений трудового законодательства разграничивают два вида коррупции — классически (твердую) и бытовую (мягкую) коррупцию.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» одним из важнейших признаков коррупции является конфликт между интересами коррупционера и организации.

Достаточно условным является разделение собственно дисциплинарных (служебных) и административных коррупционных проступков.

Под дисциплинарным проступком имеется в виду такой вид правонарушения, как использование публичным служащим либо служащим коммерческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки установленному законодательством (иным нормативным регулированием) порядку несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание (например, ст. 419 ТК РФ о видах ответственности за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов).

Административные коррупционные проступки представляют собой административное правонарушение (ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ), совершенное с использованием служебного положения с целью получения незаконных преимуществ[1].

В трудовом праве коррупция отличается повышенной степенью латентности, ее весьма трудно обнаружить и тем более пресечь. Нет сомнений, что в основе преодоления коррупции в трудовых правоотношениях лежит высокая степень защиты работников положениями трудового законодательства. Высокая степень коррупции в трудовых отношениях и ее латентность во многом объясняются несовершенством самих норм российского трудового права, отступавших от действительных механизмов, обязывающих воздерживаться от совершения противоправных действий в трудовых отношениях, поэтому необходимы запреты на ограничение и усиление ответственности руководителей в организациях.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», основой для коррупционных проявлений должно быть физическое лицо «злоупотребляющее служебным положением» или «злоупотребляющее полномочиями», «незаконно использующее должностное положение».

ТК РФ не регламентирует понятие должностного лица. В соответствии с п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» установлено, что при разрешении вопроса о том, совершено ли коррупционное преступление должностным лицом, а равно лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, судам следует руководствоваться примечанием 1 к статье 285 о том, что должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции предста-

---

[1] См.: Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5.

вителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В соответствии с п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Постановлением Пленума Верховного Суджа Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» установлено следующее правило. При разрешении вопроса о том, совершено ли коррупционное преступление должностным лицом, а равно лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, судам следует руководствоваться примечанием 1 к ст. 285 УК РФ. Согласно данному примечанию должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Феде, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 организационно-распорядительные функции включают в себя организацию труда подчиненных, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров. Следовательно, руководитель любой организации наделен организационно-распорядительными функциями.

Согласно ст. 273 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) определен правовой статус руководителя. Руководитель организации (директор, генеральный директор) является представителем работодателя, так как именно он осуществляет функции единоличного исполнительного органа организации. На него возложены функции организатора производства и трудового процесса, организации труда, управления персоналом, расстановки и подбора кадров. Он применяет меры поощрения и накладывает дисциплинарные взыскания, руководит трудовым коллективом. В Уставе организации закреплены права руководителя на издание приказов и распоряжений, являющихся обязательными для всех работников.

Исходя из общих положений ст. 22 ТК РФ руководитель организации не только наделен трудовой правосубъектностью организации, но в то же время наделен организационно-распорядительными функциями и является должностным лицом[1]. В одних случаях руководитель несет ответственность как лицо, представляющее работодателя, а в других как должностное лицо.

Руководитель юридического лица наделен трудовой правосубъектностью организации, так как выполняет большинство прав и

---

[1] В соответствии с п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п. К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

обязанностей работодателя. Все сказанное явно свидетельствует, что руководитель при использовании организационно-распорядительных функций является должностным лицом и возможная коррупция в сфере труда может быть непосредственно связана с действиями недобросовестного руководителя.

Согласно ст. 18 Декларации прав и свобод человека и гражданина[1] и ст. 3 ТК РФ граждане имеют равное право доступа к любым должностям в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации, каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав.

Нарушение этих положений недобросовестным руководителем организации, использующим свое особое положение — возможность выбрать работников, отвечающих уровню производства, желанием извлечь выгоду для себя или другого лица, в судьбе которого руководитель организации заинтересован, исходя из непотизма (покрывательства на основе личных связей). Необоснованное повышение заработной платы, работающим в организации родственникам, является одним из видов кадровой коррупции. Повышение заработной платы может стать необходимым для стимулирования труда, но лишь тогда, когда это повышение связано с реальным ростом производительности и сопровождается снижением численности работников в государственном секторе. Такая организационно-распорядительная деятельность недобросовестных работодателей лишает более достойного потенциального работника рабочего места, наносит ущерб не только работнику, но и в целом государству. Профессиональные союзы и иные представительные органы работников имеют право содействовать обеспечению социальных гарантий работников в вопросах организации занятости, приема на работу (службу), но они довольно часто обюрокрачены или зависимы от работодателя.

Кадровая коррупция является одной из форм нарушения прав человека, способствует нарушению права на труд, которое у гражданина начинается задолго до поступления на работу.

Основой коррупции не всегда выступает наличие дискреционной власти. Возможна кадровая коррупция в деятельности кадровых служб (служб персонала). Со стороны лица, поступающего на работу она может быть направлена на то, чтобы не делались надуманные придирки, чтобы не требовались от поступающего на работу какие-либо документы, помимо предусмотренных общеправовыми нормами ТК РФ или какие- либо сведения (приношение за доброе отношение) или быстрее делалось то, что кадровый работник должен

---

[1] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. № 52. Ст. 1865.

делать по долгу службы без злоупотребления своим служебным положением (ускоряющая взятка).

Кадровая коррупция одна из возможных форм коррупционной практики. Коррупционные проявления между руководителем и работником, поступающим на работу, могут возникнуть до возникновения трудовых отношений во время трудоустройства работника на работу.

За первым руководителем практически неограниченная инициатива в вопросах кадровых назначений, увольнений и перемещений. Налицо неограниченный простор для субъективного произвола на «теплые места». Не случайно поэтому в экономически развитых странах, например, в Аргентине на практике существуют государственные инспекции над частными агентствами по найму работников. Не случайно отношения по трудоустройству у данного работодателя согласно ст. 1 ТК РФ относятся к предмету трудового права. На наш взгляд, они должны распространяться на отношения между руководителем организации и лицом, поступающим на работу, задолго до формально-юридического закрепления достигнутых договоренностей о выполнении определенной трудовой функции. Отношения по трудоустройству должны предшествовать трудовым отношениям.

Отношения по трудоустройству могут возникнуть между органами занятости и лицами, ищущими работу задолго до поступления гражданина на работу. Гражданину предоставляются сведения о свободных рабочих местах и вакантных должностях. Отношения по трудоустройству также могут возникнуть между территориальным органом Федеральной службы судебных приставов и гражданином, ищущим работу задолго до поступления гражданина на работу. К сожалению, эти отношения по трудоустройству в соответствии со ст. 1 ТК РФ не входят в предмет трудового права.

Основой для коррупции выступает наличие дискреционной власти, в том числе с распределением материальных благ, не принадлежащих субъекту, наделенному правом их распределять. Такой властью наделен руководитель при распределении стимулирующих выплат.

Субъектами коррупционных проявлений в сфере труда могут быть лица, осуществляющие какую-либо деятельность в государственных интересах, например, лица выполняющие свои обязанности при осуществлении государственных закупок, оказании публичных услуг, например, учителя и врачи.

Надо иметь в виду то, что если в какой-либо организации возникают проблемы административного управления, встречается неконтролируемое приобретение транспортных средств, возникает ничем

не объяснимое превышение расходов, то в этой организации налицо коррупция[1] во главе с руководителем. Высокая доля капитальных затрат в общих расходах организации свидетельствует, что коррупция получила в ней широкое распространение.

Части работников свойственна низовая коррупция. Они занимаются мздоимством в рамках сложившихся трудовых отношений. Объясняется это безнаказанностью и маловероятностью наказания. Большинство работников привыкли к низовой коррупции, она воспринимается как норма поведения. По существу коррупционером может стать любой недобросовестный работник наделенный организационно — распорядительными полномочиями. Это ведет к криминализации сознания населения, является своеобразной школой коррупциогенности, представляющей опасность для общества, включая лиц, которые, пройдя эту школу, со временем могут занять ключевые позиции в государстве, поэтому санкции за коррупционные действия должны быть достаточно эффективными и суровыми.

Отдельные граждане вынуждены давать взятки для решения самых насущных жизненных проблем врачам, учителям, представителям ГИБДД и т.д. Цели и механизмы коррупции на этих уровнях могут сильно различаться[2].

На бытовом и низовом уровнях коррупционные проявления всегда связаны с проявлением зависимости граждан, это неоспоримый факт. Нельзя забывать, что влияние коррупционных проявлений на общество зависит прежде всего от того, в каком масштабе оно распространено и от осуществления реальных мер, направленных на борьбу с коррупцией, а также от поведения граждан. К примеру, Уголовным кодексом Франции к преступлениям в области коррупции наряду с другими видами преступлений в области коррупции также относятся: коррупция, как предоставление любой выгоды для себя или кого — либо путем нелегальных сговоров; использование своего влияния на принятие решений в целях получения или предоставления выгоды (фаворитизм, торговля влиянием и пр.).

Не случайно многие страны в целях эффективной борьбы с коррупционными проявлениями в трудовых отношениях значительно расширили круг субъектов коррупции в сфере труда.

К примеру, согласно ст. 6 Закона о борьбе с коррупцией Республики Киргизия, принятом в 2003 г. был расширен круг лиц, являю-

---

1 См.: Сьюзан Роуз — Аккерман. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 117.

2 Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / под ред. А.Ю. Сунгурова. М., С. 12.

щихся субъектами коррупционных преступлений. К ним относятся: государственные служащие, служащие муниципальной службы; руководители учреждений, организаций и других предприятий, деятельность которых финансируется из государственного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля. В Республике Казахстан в соответствии со ст. 3 Закона о борьбе с коррупцией 1998 г. за правонарушения, связанные с коррупцией несут также ответственность лица, исполняющие управленческие функции в организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее 35%. В этом отношении весьма интересен и позитивен британский подход к коррупции. По действующему британскому Закону 1906 г. о предотвращении коррупции любое лицо, служащее по найму или действующее в интересах другого лица может быть субъектом коррупции, этот закон применяется и в отношении лиц, работающих в частом секторе[1]. Полагаем, что в данном случае обоснованным будет заимствование опыта этих стран.

Демократия способствует обузданию коррупции, если она дает простым людям возможность обращаться к власти со своими жалобами и претензиями, а руководителю стимул для честного поведения и устраняет обстоятельства, порождающие иммунитет руководителя от гражданского контроля.

Важным элементом правосознания является отношение к антикоррупционным нормам трудового законодательства общественного, группового и индивидуального правосознания населения, поэтому необходимо антикоррупционное образование и воспитание. Без правосознания масс, без воздействия на них идеологических и социально-психологических факторов невозможно устранение коррупции в трудовых отношениях. Общеизвестно, что без правосознания масс, без воздействия на них идеологических и социально-психологических факторов невозможно обеспечение законности в обществе и, соответственно, устранение коррупции.

Профессиональные союзы и объединения призваны представлять и защищать от коррупционного воздействия социально-трудовые права граждан. Профессиональные объединения призваны контролировать соблюдение антикоррупционного законодательства в определенной профессиональной сфере, чего пока не происходит. Их уставные цели — представлять и защищать от коррупционного воздействия профессиональные права граждан, с чем также наблюдаются проблемы. Важно их участие в разработке государственных

---

[1] См.: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе коррупцией / под ред. И.С. Власова. М., 2009. С. 20.

программ развития соответствующей сферы профессиональной деятельности.

Принципы должностного поведения работников организаций, как правило, включаются в Кодексы должностного поведения работников и являются документами, в которых воплощаются стандарты поведения для правильной работы компаний. В большинстве случае, компания не только включает в документ то, что уже является обязательным в законодательстве, но и дает обязательство добровольно внести свой вклад в соблюдение прав человека и этических принципов в течение всего процесса ведения своей предпринимательской деятельности.

Кодексы поведения представляют собой набор требований, изложенных в письменной форме, с целью мотивировать поведение лиц, влияющих на деятельность компании (менеджеров, работников, групп компаний и, наконец, общественных организаций, имеющих отношение к корпоративной социальной ответственности), в соответствии с определенными ценностями, которые общество считает необходимым хранить.

Кроме того, кодексы, учитывая их содержание, представляют собой открытое заявление со стороны компании о своей политике, ценностях и этических принципах, на которые она опирается в ходе своей деятельности. Среди кодексов имеются документы, связанные с потребителями, клиентами, государствами, гражданами и средой, в которой работает компания.

Несмотря на то, что с самого начала кодексы поведения были разработаны как «обязательство» членов компании вести себя определенным образом, чтобы повысить производительность компании в определенный период, кодексы также призваны мотивировать их будущее поведение — как внутри компании, так и в ее отношениях с другими компаниями или обществом в целом.

Являясь выражением определенных ценностей, кодексы поведения предназначены для обеспечения более прозрачного функционирования предприятий; они дают рекомендации по созданию комитетов и процедур для улучшения работы по корпоративному управлению.

Кодексы поведения превратились в один из лучших инструментов саморегулирования и в итоге стали рассматриваться как квази-законодательные акты. Возникает ряд правовых проблем, которые решаются с помощью кодексов поведения, так как их невозможно решить путем обращения к законодательному процессу, который, как правило, происходит слишком медленно и не отвечает нуждам этих областей.

Последнее явление связано с тем, что участники деятельности лучше всех знают, какие виды взаимодействия и конфликты возникают в ходе их деятельности и как регулировать их самостоятельно.

Кодексы поведения представляют собой «этические» кодексы потому, что обычно они не являются юридически обязательными, относясь более к области этики, чем к законодательным стандартам. Посредством кодексов поведения, многие компании обнародуют свои принципы, ценности и этические обязательства в отношении корпоративной социальной ответственности компании. В этом контексте кодексы представляют собой акты, которыми компании сообщают о своих намерениях совместить экономические цели по производству товаров и услуг с определенными важными ценностями, принятыми в обществе.

Впрочем, кодексы имеют не только этическое содержание; они также могут содержать процедурные правила, регулирующие, как, когда и что делать в тех случаях, когда работник или руководитель компании предпринимает какие-либо действия, способные повлечь за собой социальную или юридическую ответственности компании, либо узнает о таких действиях.

Требование исполнения и наказания за нарушение кодекса поведения представляют собой не юридическое, а добровольное обязательство, не имеющее отношения к нормам правовой системы, лежащее в области этики и морали, — это исключительно социальный упрек. Тем не менее, такая социальная критика может привести к значительным экономическим потерям вследствие ущерба для репутации компании.

Кодексы поведения не только указывают «лучшие практики» в работе компании, но и накладывают определенные обязанности, которые определяют поведение субъектов, входящих в компанию.

В целях внедрения антикоррупционных стандартов поведения работников в корпоративную культуру организации фирмам рекомендуется разработать и принять кодекс этики и служебного поведения работников организации[1]. При этом следует иметь в виду, что такой кодекс имеет более широкий спектр действия, чем регулирование вопросов, связанных непосредственно с запретом совершения коррупционных правонарушений. Зачастую кодекс устанавливает ряд правил и стандартов поведения работников, затрагивающих общую этику деловых отношений и направленных на формирование

---

[1] См.: Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 8 ноября 2013 года.

этичного, добросовестного поведения работников и организации в целом.

Несмотря на то, что конкретное содержание кодекса поведения во многом зависит от компании и соответствующей отрасли и области, в которой она работает, большинство из них имеют нечто общее. Как правило, кодекс поведения может содержать различные положения — от правил, предписывающих, как вести себя сотруднику или руководителю компании в определенных ситуациях, в целях содействия соблюдению закона, до рекомендаций вести себя в соответствии с определенными этическими нормами. В этом смысле, в любом кодексе поведения должны быть сделана ссылка на следующее:

– разрешение конфликта интересов;
– коррупция/мошенничество;
– закон о конкуренции;
– соблюдение прав человека;
– этика и защита от дискриминации;
– конфиденциальность и защита данных;
– адекватное ведение бухгалтерского учета/своевременное представление отчетности/своевременное представление баланса;
– злоупотребление инсайдерской информацией;
– безопасность в области обработки данных;
– соблюдение экологического законодательства;
– соблюдение положений по охране здоровья;
– нормативные требования к работе корпоративного управления;
– обязанности совета директоров;
– обязанности каждого предпринимателя;
– права клиентов.

Кодекс поведения может быть очень хорошо составлен, но оставаться на бумаге, если отсутствует процедура уведомления о нарушениях правил, которые он содержит.

Фактически, многие компании принимают кодекс поведения, лишь имитируя соответствие корпоративной культуры закону. Отдельные исследования показывают, что в некоторых случаях компании используют кодексы как простые ширмы или имитацию эффективного саморегулирования, используя их как средство поддержания репутации и имиджа, но не создания корпоративной культуры соблюдения.

Поэтому необходимо предусмотреть внутреннюю процедуру подачи жалоб и обработки информации, относящейся, например, к нарушению требований кодекса поведения. Только в этом случае можно утверждать, что система соблюдения, целью которой является создание корпоративной культуры и верность закону или попытка

избежать недостатков организации, которые могли бы способствовать совершению противоправных деяний, действительно эффективна. Одной лишь декларации о выполнении закона и соответствии правовым нормам путем принятия внутренних инструкций недостаточно, если не закрепить механизмы, позволяющие адресату этих инструкций, вести себя как подобает хорошему корпоративному гражданину, не покушающемуся на действие имеющихся норм.

Кодекс этики и служебного поведения определяет общие ценности, принципы и правила поведения, а также специальные, которые направленны на регулирование поведения в отдельных сферах. Примерами общих ценностей, принципов и правил поведения, которые могут быть закреплены в кодексе, являются:

– соблюдение высоких этических стандартов поведения;

– поддержание высоких стандартов профессиональной деятельности;

– следование лучшим практикам корпоративного управления;

– создание и поддержание атмосферы доверия и взаимного уважения;

– следование принципу добросовестной конкуренции;

– следование принципу социальной ответственности бизнеса;

– соблюдение законности и принятых на себя договорных обязательств;

– соблюдение принципов объективности и честности при принятии кадровых решений.

Таким образом, кодекс этики и служебного поведения устанавливает определенные ценности, принципы и стандарты поведения, а также все правила и процедуры их внедрения в практику деятельности организации.

Общие ценности, принципы и правила поведения могут быть раскрыты и детализированы для отдельных сфер (видов) деятельности. Например, в сфере кадровой политики может быть закреплен принцип продвижения на вышестоящую должность только исходя из деловых качеств работника или введен запрет на работу в организации родственников на условии их прямой подчиненности друг другу. При этом в кодекс могут быть введены правила реализации определенных процедур, направленных на поддержание декларируемых стандартов, и определения используемой терминологии. Например, при закреплении принципа продвижения на вышестоящую должность только на основе деловых качеств работника может быть установлена процедура обращения работника с жалобой на нарушение этого принципа. При установлении запрета на работу в организации родственников на условии их прямой подчиненности друг

другу может быть дано точное определение понятия «родственники», то есть четко определен круг лиц, на которых распространяется действие данного запрета. Таким образом, кодекс этики и служебного поведения может не только декларировать определенные ценности, принципы и стандарты поведения, но и устанавливать правила и процедуры их внедрения в практику деятельности организации.

Рекомендация Совета ОЭСР по продолжению борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Recommendation of the Council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions). Одной из составных частей этой рекомендации является Руководство по лучшим практикам в сфере механизмов внутреннего контроля, этики и соблюдения требований (далее — Руководство). Руководство предназначено для применения в первую очередь частными компаниями.

Общим требованием Руководства является разработка таких программ и мер, которые учитывают коррупционные риски, существующие в деятельности организации. Помимо этого Руководство предусматривает 12 лучших практик, которые компаниям следует принять во внимание:

— сильная и явная поддержка со стороны руководящего звена компании;

— ясно сформулированная и явная корпоративная политика, запрещающая подкуп иностранных должностных лиц;

— обязанность сотрудников на всех управленческих уровнях соблюдать данный запрет и связанные с ним программы и меры по внедрению механизмов внутреннего контроля, этики и соблюдения требований;

— надзор за соблюдением таких программ и мер является обязанностью руководящих должностных лиц, обладающих соответствующим уровнем независимости от руководства компании, ресурсами и полномочиями;

— программы и меры по этике и соблюдению требований применяются ко всем руководителям, должностным лицам и сотрудникам компании, подконтрольным ей организациям в таких сферах, как подарки, благотворительность, развлечения, расходы и т.п.;

— программы и меры по этике и соблюдению требований применяются и включаются в контрактные соглашения с третьими сторонами;

— наличие системы финансовых и отчетных процедур, направленных на обеспечение надлежащего ведения бухгалтерских книг, записей и счетов;

– обеспечение коммуникации и обучения для работников на всех уровнях компании по вопросам этики и соблюдения требований;

– наличие мер, направленных на поощрение и поддержку соблюдения программ и мер по этике и соблюдению требований компании, на всех уровнях;

– наличие дисциплинарных процедур в отношении нарушения законов о подкупе иностранных должностных лиц, программ и мер по этике и соблюдению требований компании;

– наличие механизмов консультирования, конфиденциального приема сообщений о нарушении законов или профессиональных стандартов, защиты лиц, сделавших такое сообщение, и принятие адекватных мер в ответ на такие сообщения;

– периодический пересмотр программ и мер по этике и соблюдению требований.

Согласно Руководству содействие частным компаниям в разработке программ и мер по внедрению механизмов внутреннего контроля, этики и соблюдения требований могут оказывать деловые организации и профессиональные ассоциации. Такая поддержка может осуществляться, например, в форме распространения информации по вопросам противодействия подкупу иностранных должностных лиц, организации обучения и консультирования.

Как правило, в корпоративных этических кодексах к принципам должностного поведения работников компании, как правило, относятся следующие.

1. Профессионализм

Данный принцип предполагает применение профессиональных навыков и компетенций, формирование высокопрофессиональной производственной среды. Деловые отношения работников обязаны основываться на высоких профессиональных стандартах, соответствовать деловой практике, не противоречить законам и интересам компании.

2. Добросовестность и дисциплинированность

Работники должны относиться к выполнению своих служебных обязанностей максимально ответственно, не допуская проявлений халатности и ошибок. Дисциплинированность характеризует выдержанность, внутреннюю организованность, готовность и привычку работника подчинять собственные действия интересам слаженной и эффективной работы трудового коллектива ради успеха компании.

3. Честность и объективность

Любые управленческие решения и действия сотрудников должны быть честными, открытыми и объективными. Не допускается пред-

взятое отношение как к своим должностным обязанностям, так и к коллегам.

При этом организация должна руководствоваться принципами честности и объективности при формировании кадрового (в том числе, руководящего) состава:

– назначение или перевод работников на вышестоящие должности осуществляется на основе деловых качеств;

– устанавливается запрет на трудоустройство лиц, в случае их близкого родства или свойства с работниками Общества, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью одного из них другому.

4. Взаимодействие и сотрудничество

Взаимодействие с деловыми партнерами и работниками основывается на долгосрочном сотрудничестве в полном соответствии с корпоративными ценностями. Организация должна сотрудничать исключительно с работниками, чья деятельность является законной.

5. Имидж и репутация

Действия и управленческие решения работников должны поддерживать позитивный имидж организации. Работники обязаны не допускать ситуаций, когда их действия негативно отразятся на деловой репутации компании.

6. Взаимное уважение

Работники разделяют общие ценности, осознанно и добросовестно выполняют свои обязательства по отношению друг к другу. Взаимодействие работников в Обществе строится на основе уважения личности и нацеленности на результат, с тем, чтобы успешно решать профессиональные задачи, обеспечивать условия для профессионального и личностного развития и поддерживать конструктивные отношения в коллективе.

7. Конфиденциальность

Работники обеспечивают защиту любой конфиденциальной информации, потеря (утечка) которой может нанести ущерб (включая информацию, составляющую коммерческую тайну, и инсайдерскую информацию) с учетом требований законодательства о раскрытии информации. Нарушение режима коммерческой тайны влечет за собой дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целях предотвращения случаев использования инсайдерской информации для получения личной выгоды работники не должны раскрывать инсайдерскую информацию до того момента, как эта информация будет публично раскрыта.

Владея такой информацией, работники не должны передавать ее близким или любым другим лицам.

Обязательства о неразглашении конфиденциальной информации должны выполняться и после завершения работы в организации.

8. Ответственность

Каждый работник несет ответственность за свои действия и решения и не вправе переносить свою ответственность на других работников. Каждый работник использует имеющиеся в его распоряжении ресурсы организации максимально эффективно, бережно и исключительно в рабочих целях.

Имидж компании во многом определяется поведением его работников. При выполнении своих обязанностей каждый работник обязан помнить о влиянии своих действий на репутацию организации. Можно выделить следующие правила должностного поведения работников организации.

Все работники должны взаимодействовать между собой на принципах взаимного уважения, с вниманием относиться к праву на защиту частной жизни и человеческого достоинства.

Недопустимыми являются требования или угрозы с целью принуждения работника к совершению действий, противоречащих законодательству, либо иным внутренним документам компании, а также общепризнанным принципам деловой этики и нравственности.

В Кодексы этики целесообразно включать положения, направленные на недопущение проявлений конфликта интересов и протекционизма, например:

«Компания руководствуется принципами честности и объективности при формировании кадрового (в том числе, руководящего) состава:

– работники назначаются или переводятся на вышестоящие должности только исходя из деловых качеств;

– устанавливается запрет на трудоустройство лиц, в случае их близкого родства или свойства с работниками компании, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью одного из них другому;

– наличие у работника родственных связей с другими работниками не должно оказывать негативного влияния на надлежащее, объективное и беспристрастное выполнение работником должностных обязанностей».

Как правило, в организациях приветствуются трудовые династии. Создаются благоприятные условия для их развития. При этом в Кодекс этики могут быть включены следующие положения:

«1. Компания придерживается принципа, при котором в отношениях прямого подчинения или подконтрольности находятся лица, не состоящие в родстве или свойстве.

2. Нахождение работников, состоящих в родстве или свойстве, в отношениях прямого подчинения или подконтрольности, допускается в исключительных случаях по решению корпоративной комиссии по соблюдению норм корпоративной этики и урегулированию конфликта интересов».

Не меньшее значение имеет поведение самих работников по отношению к коллегам, подчиненным и представителям контрагентов. В частности, в кодекс этики могут быть включены следующие положения:

1) Работники обязуются не допускать унижения личности и профессионального имиджа своих коллег;

2) Работники обязуются проявлять разумную заботу о том, чтобы их действия не вредили другим Работникам, исполнять требования законодательства, в том числе по экологии, охране труда и общепринятым нормам этики;

3) В компании недопустимы нарушения дисциплины и этики, ставящие под угрозу надежность и безопасность работы, включая:

— несогласованные решения, ущемляющие интересы других Работников или заинтересованных лиц;

— систематическое невыполнение и (или) некачественное выполнение трудовых обязанностей, неорганизованность;

— разглашение конфиденциальной, инсайдерской или составляющей коммерческую тайну информации о компании;

— пребывание на рабочем месте в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

— использование ненормативной лексики;

— пренебрежение или умышленное невыполнение требований охраны труда;

— любые формы дискриминации работников и неуважительное отношение к коллегам, деловым партнерам или конкурентам компании, в том числе физическое насилие, домогательство, приставания, запугивание, моральное преследование и иные повторяющиеся действия, которые приводят к ухудшению условий труда, нарушению прав служащего, ущемляют его человеческое достоинство, отрицательно сказываются на психологическом и физическом состоянии;

— любые проявления коррупции, хищения, умышленное причинение ущерба имуществу компании и ее работникам;

— незаконное получение денег, ценных бумаг, иного имущества, незаконное пользование услугами имущественного характера или

другими имущественными правами за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым работником должностным положением;

– использование имущества и финансовых средств компании вопреки их назначению;

– причинение ущерба репутации компании и (или) репутации работников компании, в том числе пренебрежительное обращение с символикой компании и использование фирменной одежды и атрибутики неподобающим образом.

4) Работники компании в процессе осуществления своей деятельности придерживаются стратегии «нулевой толерантности» к коррупции и не приемлют коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, неконкурентное поведение, мошенничество и иные злоупотребления в любых их формах и проявлениях. Для работников компании устанавливаются обязанности:

– воздерживаться от совершения и/или участия в совершении коррупционных и иных правонарушений в своих интересах или от имени компании;

– воздерживаться от поведения, которое может быть истолковано окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционных и иных правонарушений в своих интересах или от имени компании;

– незамедлительно информировать структурные подразделения по противодействию (профилактике) коррупции, комплаенс контролю компании и о случаях склонения работника к совершению коррупционных и иных правонарушений;

5) Работники компании не получают, не выплачивают, не предлагают выплатить и не разрешают выплату каких-либо денежных средств или ценностей, прямо или косвенно, любым лицам, для оказания влияния на действия или решения этих лиц с целью получить какие-либо неправомерные преимущества или иные неправомерные цели.

Особое внимание должно уделяться поведению руководителей. Высшие должностные лица должны на практике демонстрировать личный пример этичного поведения, соблюдения требований антикоррупционного законодательства и внутренних документов, в том числе Кодекса этики, с целью формирования непримиримого отношения к любым формам и проявлениям коррупционной деятельности. При исполнении своих обязанностей руководители всех уровней управления, должны:

– исходить из интересов компании, работать добросовестно, с полной отдачей, постоянно повышать профессионализм и компетентность;

— проявлять лидерские качества, являться образцом поведения, соблюдения деловой этики и общепринятых норм и правил;

— уважительно относиться к работникам, соблюдать их права, не допускать в своей управленческой практике использования методов, наносящих ущерб личному достоинству работников, принятия необоснованных или незаконных решений;

— в своей профессиональной деятельности следовать самым высоким стандартам делового общения и поддерживать деловую репутацию и имидж компании в деловых кругах, при взаимодействии с деловыми партнерами и контрагентами;

— действовать в соответствии со стратегическими и тактическими планами, а также решениями, принимаемыми органами управления компании;

— не допускать участия компании в сомнительных операциях (сделках), участие в которых может нанести даже в отдаленной перспективе материальный либо репутационный ущерб компании;

— соблюдать требования законодательства Российской Федерации (в том числе законодательства Российской Федерации в области противодействия коррупции), а также нормативных документов компании;

— поддерживать среди работников культуру неприятия коррупции, а также внедрять в практику работы своих подразделений процедуры по противодействию коррупции и организовывать обучение работников основам противодействия вовлечению в коррупционную деятельность;

— принимать все необходимые меры по предотвращению урегулированию конфликта интересов в отношении работников компании;

— взаимодействовать в установленном законодательством порядке с правоохранительными органами, в том числе в сфере противодействия коррупционной деятельности.

Любые формы дискриминации работников руководителями должны запрещаться. Подбор и назначение работников необходимо осуществлять с учетом профессиональных (производительность труда, квалификация, опыт работы по специальности и т. д.) и личных качеств, уровня развития корпоративных компетенций. При этом должно обеспечиваться беспристрастное и справедливое отношение к работнику.

Ответственными за соблюдение, разъяснение и внедрение норм Кодекса этики должны быть определены руководители всех уровней управления. При этом, каждый руководитель должен быть образцом этичного поведения и личным примером поддерживать высокий уровень корпоративной культуры Компании.

С учетом изложенного в Кодексе этики целесообразно закрепить следующие обязанности руководителя:

– проявлять объективность, доброжелательность, внимательность и беспристрастность, поддерживать в коллективе устойчивый благоприятный социально-психологический климат, способствующий выстраиванию открытого диалога и справедливой оценке труда подчиненных;

– быть для работников образцом профессионализма, безупречной репутации;

– обеспечивать безопасные и благоприятные для выполнения должностных обязанностей условия труда на рабочих местах работников;

– поддерживать у своих подчиненных и других работников дух командной работы и партнерства, чувство ответственности, стремление к профессиональному совершенствованию и инновациям;

– обеспечивать открытый доступ к информации, необходимой работникам для выполнения своих должностных обязанностей, возможность осуществления обратной связи;

– рационально делегировать полномочия должностным лицам нижестоящего уровня, продуктивно использовать рабочее время работников, ставить перед ними реалистичные задачи, подкрепленные необходимыми ресурсами и соответствующие уровню их профессиональной квалификации;

– обеспечивать подбор и управление развитием карьеры работников, способствующие достижению стратегических целей компании и реализации потенциала работников;

– создавать условия для обучения, самообразования работников и повышения ими профессиональной квалификации, содействовать формированию кадрового резерва компании.

2.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ДОЛЖНОСТНОГО (СЛУЖЕБНОГО) ПОВЕДЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Степень общественной опасности и уровень развития коррупции, различные формы ее проявления, требуют принятия адекватных мер реагирования государственных институтов[1].

---

[1] Лаврентьева О.О. Принципы противодействия коррупционным правонарушениям в системе государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 1188.

Принципы должностного (служебного) поведения играют важную роль в противодействии коррупции в органах государственной власти. Реализация данных принципов обеспечивает целенаправленность данной деятельности, а также позволяет имеющиеся ресурсы сконцентрировать на аспектах служебной деятельности служащих, наиболее подверженных коррупционному воздействию[1].

В Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (далее — Указ Президента РФ № 885) указывается, что общие принципы служебного поведения государственных служащих создают условия для добросовестного и эффективного исполнения федеральными государственными служащими и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной службе и государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Принципы должностного (служебного) поведения выступаю базисом для поведения государственных служащих, которыми должны они руководствоваться при исполнении своих должностных обязанностей.

Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878[2] содержит указание на оказание консультативной и методической помощи работникам Администрации Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, применения требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих на практике.

Строгое соблюдение принципов должностного (служебного) поведения на государственной службе обеспечивает противодействие коррупции. В свою очередь к признакам коррумпированности для государственного служащего следует отнести такие действия: злоупотребление властью, использование служебного положения вопреки интересам государственной службы. Это действия связанные с незаконностью материальных и нематериальных выгод, получаемых служащим; с наличием личной корысти и заинтересованности; с умышленным использованием служебного положения, а также должностного авторитета в целях личного обогащения[3].

---

1 Куракин А.В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 12.

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 49 (часть VII), ст. 6399.

3 См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 558–561.

Обеспечение соблюдения принципов должностного (служебного) поведения как средство противодействия коррупции имеет правовую, нравственную и организационную основу.

Система обеспечения соблюдения данных принципов включает следующие элементы:

– ***общие начала***: гуманизм, законность, ответственность, лояльность, справедливость, честность и неподкупность, политическая нейтральность;

– ***специальные меры***: обязательность соблюдения ограничений и запретов, связанных с режимом государственной службы, неотвратимость и адекватность юридической ответственности за коррупционные правонарушения; профессиональная служебная этика и другие;

– ***организационные меры***: обеспечение нетерпимости к должностным злоупотреблениям в обществе, в корпоративном чиновничьем сообществе.

Таким образом, в качестве общих начал обеспечения соблюдения принципов должностного (служебного) поведения выступают:

– *законность*, определяемая верховенством Конституции Российской Федерации, нормативными правовыми актами, различными положениями и инструкциями о должностном (служебном) поведении;

– *гуманизм*, вытекающий требования, предъявляемых к государственной службе. Эти требования включают: служение народу, забота о благе людей, что находит свое отражение в нормах этики, таких как чуткость, доброжелательность, уважение к каждому человеку, отзывчивость, признание достоинства личности, внимание к проблемам людей;

– *ответственность, согласно этому началу* обязанность государственных служащих выражается в нравственной ответственности за принимаемые ими кадровые и управленческие решения, за свое служебное поведение и деятельность;

– *справедливость*, основанная на уважении населения к государственной власти и ее служащим. Подобная несправедливость, которая допускается чиновниками, способная нанести ущерб авторитету органа и власти. Справедливость означает использование властных полномочий законно и рационально, обеспечивая защиту прав, законных интересов, удовлетворение социальных ожиданий граждан[1];

---

[1] См.: Омельченко Н.А. Этика и культура управления в системе государственной власти и государственной службы. М.: ГУУ, 2010. С. 124.

— *лояльность* означает добровольное и осознанное соблюдение каждым служащим определенных государством правил служебного поведения. Лояльность — это верность государственной службе, корректность и уважение к государственным и общественным институтам, чтобы государственным служащим не наносился вред репутации государства, а напротив, способствовал укреплению авторитета государства;

— *политическая нейтральность*, требующая, чтобы государственная служба и кадровая деятельность осуществлялись вне идеологических или политических пристрастий, ориентирования на конкретные политические группы в системе государственной службы;

— *честность и неподкупность*, требующие от государственного служащего категорического неприятия коррупции и бюрократизма, которые могут создать угрозы главным демократическим ценностям, при этом способствовать разрушению веры людей в государственную власть, подрывая тем самым ее авторитет.

К правовым основам обеспечения соблюдения принципов должностного (служебного) поведения как средства против коррупции относятся нормы международного права, во многом обусловливающие национальное законодательство в данной сфере, федеральные законы, а также подзаконные нормативные правовые акты, законы отдельных субъектов Российской Федерации, кодексы этики.

Принципы служебного поведения государственных служащих, установленные Указом Президента РФ № 885[1] для характеристики мер по обеспечению их соблюдения, можно сгруппировать следующим образом **(см.: Таблицу 3):**

1) исполнение должностных обязанностей;

2) отчетность государственного служащего;

3) соблюдение запретов, ограничений, норм профессиональной и служебной этики, исполнения обязанностей и правил делового поведения;

4) недопущение возникновения и урегулирование конфликтов интересов;

5) должное публичное поведение.

---

[1] Данные принципы — Основные принципы служебного поведения государственных (муниципальных) служащих — закреплены также в Типовом кодексе 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. (протокол № 21) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

Таблица 3

Принципы служебного поведения государственных служащих и меры их реализации

Виды принципов	Содержание принципа	Цель принципа	Основание мер обеспечения его реализации
Требования по исполнению должностных обязанностей	А) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне	формирование кадров гражданской службы; обеспечение эффективности работы государственного органа	п. 1 ст. 18 ФЗ № 79[1]; ст. 60 ФЗ № 79
	Б) сущность деятельности органов государственной власти и государственных служащих	обеспечение признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина	п. 2 ст. 18 ФЗ № 79
	В) осуществлять служебную деятельность в пределах определенных полномочий, а также компетенции государственного органа	обеспечение эффективности работы государственного органа	п.2 ч.1 ст.15; п. 3 ст. 18 ФЗ № 79
	Г) не оказывать предпочтения; независимость от влияния	обеспечение беспристрастного и равного отношения ко всем лицам; исключение предвзятого отношения	п. 4 ст. 18 ФЗ № 79
	Д) исключение каких-либо личных, имущественных или финансовых, а также иных интересов	исключение препятствий для добросовестного исполнения должностных обязанностей	п. 5 ст. 18 ФЗ № 79
	З) соблюдать нейтральность	исключение возможностей повлиять на решения политических партий и иных организаций и объединений	п. 7 ст. 18 ФЗ № 79

[1] Здесь и далее данное сокращение означает: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

Продолжение табл. 3

Виды принципов	Содержание принципа	Цель принципа	Основание мер обеспечения его реализации
Требования по исполнению должностных обязанностей	п. «у» предусматривает эффективность распоряжения ресурсами, которые находятся в сфере ответственности	стремление к возможности как можно более эффективного распоряжения ресурсами, которые находятся в его сфере ответственности	п. «у» Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс); п.8 ч.1 ст.17 ФЗ № 79
Отчетности государственного служащего	Е) уведомление представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры или других государственных органов	выявление случаев обращения к служащему лиц для склонения к совершению коррупционного правонарушения	ст. 9 ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1] (далее — ФЗ № 273)
Соблюдения ограничений, запретов, норм служебной, профессиональной этики, исполнения обязанностей, различных правил делового поведения	Ж) исполнение обязанности соблюдать ограничения и запреты, установленные федеральными законами	добросовестность в прохождении государственной службы, осуществлении служебной деятельности	ФЗ № 79 (п. 11 ч. 1 ст. 15) соблюдать ограничения ... п. 10 ст. 16 ФЗ № 79; Статья 59.1. ФЗ № 79; ст. 12–12.5 ФЗ № 273
	И) соблюдение норм профессиональной и служебной этики, правил делового поведения	поддержание должной морали в области государственной службы, уважительное к ней отношения в общественном сознании; недопущение совершения поступков, порочащих честь, достоинство гражданского служащего	п. 8 ст. 18 ФЗ № 79 не совершать поступки, которые порочат его честь и достоинство; пп. 26–27 Типового кодекса
	К) проявление внимательности и корректности по отношению к гражданам и должностным лицам		ФЗ № 79 (п. 9 ст. 18); пп. 26-27 Типового кодекса

	Л) проявлять уважение и терпимость к обычаям и традициям народов России, а также учитывать культурные и другие особенности этнических (социальных групп), конфессий	обеспечение межнационального, межконфессионального согласие	ФЗ № 79 п. 10-12 ст. 18
	М) воздерживаться от сомнительного поведения и конфликтных ситуаций	недопущение случаев недостаточно объективного исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, предотвращение причинения ущерба репутации, авторитету государственного органа	ФЗ № 79 (п. 13 ст. 18)
Недопущения возникновения и урегулирование конфликтов интересов	Н) принимать действенные меры, направленные на невозможность конфликтов интересов, их урегулирование	предотвращение возникновения и урегулирование конфликтов интересов	п. 12 ст. 15 ФЗ № 79; п. 10 ст. 16 ФЗ № 79; ст. 19 ФЗ № 79; п.1.1 ст. 37; ФЗ № 79; ст. 59.1 ФЗ № 79; ст. 59.2 ФЗ № 79; ст. 10-11 ФЗ № 273
	О) уклонение от использования служебного положения в целях того, чтобы оказать влияние в решении проблем личного характера на эффективную деятельность государственных органов, должностных лиц, государственных служащих, граждан	обеспечение беспристрастности решений государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан	Типовой кодекс

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

Окончание табл. 3

Виды принципов	Содержание принципа	Цель принципа	Основание мер обеспечения его реализации
Должного публичного поведения и предоставления служебной информации	П) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не является должностной обязанностью	предотвращение причинения ущерба авторитету государственных органов	п. 10 ст. 17 ФЗ № 79; п. 14 ст. 18 ФЗ № 79
	Р) соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации		См., например, региональное законодательство[1]
	С) с уважением относиться к работе представителей СМИ, которая связана с информированием общественности о работе государственных органов; содействовать получению ими достоверной информации	предоставление обществу достоверной информации о работе государственных органов, предотвращение причинения вреда их репутации	Ст. 6 ФЗ от 9 февраля 2009 г. № 8 ФЗ[2]
	Т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в СМИ от различного рода высказываний		Типовой кодекс

[1] Приказ Министерства строительства, транспорта и жилищно-коммунального комплекса Омской области от 30 января 2013 года № 4-п «Об утверждении Правил публичных выступлений и предоставления служебной информации государственными гражданскими служащими Министерства строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области». URL: http://info-ecology.ru/zakon/?id=467300207 (дата обращения: 08.05.2017).

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

Исходя из данной классификации принципов должностного (служебного) поведения их целями являются:

1) обеспечение эффективности работы государственных органов;

2) выявление случаев обращения к государственному служащему лиц для склонения к совершению коррупционных правонарушений;

3) добросовестность прохождения государственной службы, выполнения служебной деятельности; способствование межконфессиональному и межнациональному согласию; недопущение не достаточной объективности при исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей; предотвращение причинения вреда авторитету государственных органов;

4) недопущение возникновения конфликтов интересов, их урегулирование; обеспечение беспристрастности государственных органов, а также организаций;

5) предоставление обществу достоверной информации о государственных органах, предотвращение причинения ущерба репутации государственных органов.

Достижение указанных целей соблюдения принципов должностного (служебного) поведения обеспечивается, закрепленными в правовых актах, мерами, выступающими средствами противодействия коррупции:

1) общие меры соблюдения принципов должностного (служебного) поведения;

2) меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

3) меры профилактики коррупционных правонарушений.

Общие меры соблюдения принципов должностного (служебного) поведения основываются на обязанностях государственных служащих, закрепленных в ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ.

Кроме законодательной регламентации общих мер соблюдения принципов должностного (служебного) поведения в Типовом кодексе содержатся соответствующие положения: «В служебном поведении государственному (муниципальному) служащему необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени (п. 25)».

Меры предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

В законе о противодействии коррупции дается определение конфликта интересов.

Обязанность принимать соответствующие меры в законе возлагается на различных субъектов.

Меры профилактики коррупции.

Согласно п. 11 ч. 1 ст. 15 ФЗ № 79 государственный гражданский служащий обязан соблюдать различные ограничения, выполнять требования и обязательства к служебному поведению, обязан не нарушать запреты, установленные данным федеральным законом и другими федеральными законами, в частности ФЗ № 273 и ФЗ № 230.

За коррупционные правонарушения установлена ответственность уголовного, административного, гражданско-правового и дисциплинарного характера (ст. 13 ФЗ № 273).

Дисциплинарная ответственность.

Улучшение качества государственного управления невозможно без совершенствования мер юридической ответственности государственных служащих[1]. Связана эта проблема с массовостью коррупционных проступков, не являющихся преступлениями[2].

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются следующие взыскания[3]:

1) замечание;

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

---

1 Гришковец А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1122–1138.

2 Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 9.

3 Статья 59.1 «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» ФЗ № 79.

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Этическая регламентация профессиональной деятельности гражданских служащих.

Согласно Рекомендациям Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (2000 г.), где основной акцент был сделан на этические ценности как самый важный инструмент механизмов предупреждения коррупции, соблюдение этики поведения государственных служащих способствует предотвращению вреда от коррупции, который причиняется государству.

В нашей стране этическому поведению государственных служащих посвящен ряд законов. Так, Федеральный закон № 79-ФЗ перечисляет требования к государственному служащему, около одной трети из 14 пунктов — общечеловеческие и общегражданские этические нормы. Указ Президента РФ № 885 детализирует требования к поведению государственных служащих на рабочем месте.

Во многих современных государствах различными профессиональными сообществами приняты этические кодексы, дополняющие законодательную регламентацию соответствующей сферы деятельности[1].

Этические кодексы в деятельности государственных служащих обеспечивают построение социально ориентированной системы государственного управления.

Знание и соблюдение служащим норм Кодекса — один из обязательных критериев оценки качества профессиональной деятельности служащего, соответствия его морального облика требованиям, установленным в органе и олицетворяющим ожидания общества.

---

[1] Купцова О.В. Этическая регламентация профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 63.

23 декабря 2010 г. был принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих[1]. Он был спроектирован в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.) и других нормативных актов.

Типовой кодекс представляет свод принципов профессиональной служебной этики, основных правил служебного поведения, руководствоваться которыми должны государственные и муниципальные служащие, вне зависимости от замещаемой должности.

В числе основных начал служебного поведения сотрудников в Кодексе указаны добросовестное и высокопрофессиональное исполнение обязанностей, соблюдение прав и свобод личности как основное содержание деятельности сотрудников, уважение обычаев и традиций разных народов, учет культурных и других особенностей различных социальных групп, соблюдение установленных федеральным законодательством ограничений и запретов, исполнение, связанных с прохождением службы, обязанностей.

Типовой кодекс выступает в качестве базиса для разработки кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Так, в 2011 г. федеральными и региональными органами государственной власти на основе Типового кодекса были утверждены кодексы этики.

В Типовом кодексе содержатся основные принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих (раздел II), но и рекомендательные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих (раздел III).

Анализ положений раздела III Типового кодекса позволяет согласиться, что такие нормы, являются скорее, обязательными, чем рекомендательными[2].

Нарушение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению[3], либо применение к нему юридической ответственности.

Соблюдение Типового кодекса данной категорией лиц учитывается при аттестации, влияет на формирование кадров при назначении

---

1 Решение Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

2 Купцова О.В. Этическая регламентация профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 66.

3 Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27, ст. 3446.

на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

В целом такие кодексы выступают качественной формой выражения профессионально-этических требований к поведению служащих, основой морально-осознанного осуществления ими профессиональной деятельности, самоконтроля, укрепления авторитета отдельных сотрудников, государственного органа и государственной власти в целом.

Меры государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации

Уполномоченные органы власти, определяемые федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, осуществляют государственный надзор и вневедомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации[1].

Внутриведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в данной сфере осуществляют федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом осуществляют государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Ведомственный контроль за профилактической работой, в том числе за полнотой и качеством организации этой деятельности руководителями территориальных органов ФОИВ.

Деятельность подразделений кадровых служб органов публичной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Правовой основой формирования подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах государственной власти и органах местного самоуправления[2] выступает Указ Президента РФ № 1065.

Для однообразного закрепления антикоррупционных функций в федеральных государственных органах в феврале 2010 г. Аппаратом

---

1 См.: ст. 67 ФЗ №-79.

2 Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 59–67.

Правительства РФ было подготовлено Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа, которым на подразделения федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений были возложены дополнительные функции.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Как показывает практика, уклонению государственных служащих от соблюдения связанных со службой запретов и ограничений, исполнения установленных законодательством обязанностей способствуют системные просчеты в профилактической деятельности кадровых подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также формализм в деятельности созданных в них комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Отмечается ослабление ведомственного контроля за профилактической работой на местах, в том числе за полнотой и качеством организации этой деятельности руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[1].

Важной задачей надзорной деятельности в рассматриваемой сфере является работа по обеспечению своевременности предупреждения коррупционных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений[2].

Обеспечение соблюдения принципов должностного (служебного) поведения как средство противодействия коррупции в нашей стране имеет прочные правовые основы, включающие принципы, правовые и этические нормы. Соблюдение принципов должностного (служебного) поведения способствует противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе.

---

1 Кузина Н.В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции // Законность. 2016. № 4. С. 27.

2 Приказ Генпрокуратуры России от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. 2014. № 12.

Глава 3
КОДЕКС ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

3.1. ПОНЯТИЕ КОДЕКСА ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО (ДОЛЖНОСТНОГО) ПОВЕДЕНИЯ

В связи с развивающейся профессионализацией перед специалистами в различных областях все чаще возникают нравственные коллизии, решить которые, опираясь только на профессиональные знания, представляется весьма затруднительным[1]. Поэтому основной задачей разработчиков этических кодексов является формулирование и внедрение в профессиональную среду принципов и норм корпоративной этики, которые помогут разрешить нравственно-этические проблемы и спорные ситуации, предотвратят злоупотребления в различных сферах профессиональной деятельности[2].

Понятие «этика» возникло более двух с половиной тысяч лет назад. Возникновение термина «этика» как особой философской дисциплины связано с именем Аристотеля. Со времен Аристотеля и до наших дней понятием «этика» обозначают науку о моральных и нравственных явлениях.

Этика как наука имеет теоретическую и прикладную части. В теоретической этике рассматриваются вопросы происхождения и сущности морали, ее структуры, социальных и культурных функций, основных понятий морального сознания, а также истории этической мысли. Прикладная этика занимается вопросами нравственной практики: этикетные формы поведения людей, острые нравственные проблемы современности, проблемы профессиональной этики представителей различных профессий, в том числе профессиональной этики государственных служащих.

В научном сообществе этика поведения государственного служащего справедливо ассоциируется с атрибутом профессионализма и управленческой компетенции. Этика поведения государственного служащего имеет нормативно-деонтологический характер, что,

---

1 Букреев В.И., Римская И.Н. Этика права. М., 1998. С. 23.

2 Малиновский А.А. Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // «Журнал российского права», 2008, № 4. С. 25.

в свою очередь, преломляется в практике издания соответствующих законов, кодексов и иных официальных предписаний[1], которые, в свою очередь, формируют единое морально-этическое пространство государственной службы.

Так, Е.В. Охотский призывает рассматривать этику государственной службы в качестве «аккумулятора единения государственного администрирования, права и общественной морали, а основополагающей целью ставить объединение блага, истины и красоты»[2].

Этика государственного (муниципального) служащего является сложным образованием, включающим принципы, моральные требования к профессиональной деятельности государственных (муниципальных) служащих, характеру их взаимоотношений с государством, а также ограничения и запреты, реализуемые в процессе подготовки и принятия управленческих решений.

В государственной (муниципальной) службе этика выполняет важную роль морального нормирования правомерного поведения и выполняет следующие функции:

– информационную, состоящую в передаче знаний о приемлемых с точки зрения служебной этики вариантах поведения государственных (муниципальных) служащих;

– стандартизации моделей индивидуального и группового поведения;

– социального контроля;

– создания психологического комфорта для деятельности как самого государственного (муниципального) служащего, так и граждан, вступающих с ним во взаимодействие;

– противодействия коррупции.

Особые правила этики государственных служащих формулируются в различных кодексах этики и служебного поведения[3]. Кодексы этики базируются на положениях действующего законодательства, устанавливающего базовые нравственные императивы поведения государственного (муниципального) служащего, установленные, в том числе, в целях противодействия коррупции, развивают и конкретизируют соответствующие общие установления.

---

1 См.: Государственная служба: Энциклопедический словарь / под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 413–414.

2 См.: Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: Учебно-методический комплекс. Москва: Экономика, 2011. С. 231.

3 По состоянию на начало 2017 г. в России на федеральном уровне принято и действует более 100 кодексов служебной и профессиональной этики, принятых, в том числе, в целях установления моральных основ деятельности государственных гражданских служащих федеральных органов власти.

Кодексы этики и служебного поведения, как правило, закрепляют как общие ценности, принципы и правила поведения, так и специальные, направленные на регулирование поведения в различных сферах. Примером общих ценностей, принципов и правил поведения, которые могут быть закреплены в кодексе, выступают:

– соблюдение высоких этических стандартов поведения;

– поддержание высоких стандартов профессиональной деятельности;

– создание и поддержание атмосферы доверия и взаимного уважения;

– соблюдение законности;

– соблюдение принципов объективности и честности при выработке управленческих и кадровых решений.

Кодексы профессиональной этики государственных (муниципальных) служащих «могут усилить эффективность правовых средств, но только при условии, что они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения; если они дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы»[1].

Кодексы этики государственных (муниципальных) служащих затрагивают комплексы вопросов, связанных с формированием служебного поведения в свете реализации задачи по повышению эффективности и открытости системы государственной (муниципальной) службы Российской Федерации.

Необходимо учитывать и тот факт, что существуют профессии (судья, прокурор и др.), которые, в соответствии с правовым статусом, наделены правом субъективного усмотрения. Сложность заключается в том, что пределы субъективного усмотрения находятся в зависимости от внутренних свойств (в том числе, восприятия действительности, представления о добре и зле) личности. Как правило, субъективное усмотрение неразрывно связано с оценкой таких категорий как справедливость, добросовестность, разумность, нравственность и др. Таким образом, правоприменитель, пользуясь в своей деятельности данными оценочными категориями, может существенно влиять на качество...

Учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу о том, что причина принятия этического кодекса заключается, прежде всего, в установлении баланса между нормами права и морали путем дополнительного регулирования профессиональной деятельности государственных служащих.

---

[1] Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

«Этические кодексы — это специфический вид нормативных документов, в которых переплетены нормы права и морали[1]».

Поэтому задача этических кодексов заключается в том, чтобы привести зачастую диаметрально противоположные представления членов профессионального сообщества о добре и зле к общему социально-полезному знаменателю. Достичь данную цель, можно только лишь формализовав нравственные идеалы, на которых базируется та или иная профессиональная деятельность, возведя их в обязательные к исполнению корпоративные принципы и нормы.

Представляет интерес опыт становления и развития этических кодексов на международно-правовом пространстве.

Так, согласно ст. 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (United Nations Convention against Corruption) от 31 октября 2003 г.[2] для целей борьбы с коррупцией следует применять «кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

К примеру, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (International Code of Conduct for Public Officials) (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.) (далее — Международный кодекс)[3] перечисляет основные принципы поведения (эффективность, компетентность, внимательность, справедливость, беспристрастность).

Значительную роль в развитии кодексов и правил поведения играет Программа действий против коррупции (Programme of Action Against Corruption), которую принял Комитет министров Совета Европы в 1996 г. (далее — Программа). В Программе акцентируется особая значимость сводов правил, которые должны восполнять пробелы, возникающие в результате абстрактности законодательного регулирования, которые предоставляют каждому сотруднику руководство к действию в конкретной ситуации из жизни.

В 2000 г. Комитетом министров Совета Европы был разработан Модельный кодекс поведения для государственных служащих (Model Code of Conduct for Public Officials) (приложение к Рекомендации

---

1 Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–32.

2 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. №26. ст. 2780.

3 Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС Консультант Плюс.

Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. N R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих) (далее — Модельный кодекс)[1]. Уникальность данного кодекса заключается в том, что в нем дается характеристика должностного поведения государственного служащего (например, ст. 5 раскрывает категорию беспристрастность как «необходимость принимать во внимание только общественную пользу и обстоятельства дела, а не личную мотивацию).

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы[2] предусматривает повышение влияния этических (нравственных) норм в обеспечении соблюдения антикоррупционных требований лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной и муниципальной службы в качестве основной задачи, решение которой должно быть обеспечено в предстоящие годы.

23 декабря 2010 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции был акцептирован Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс)[3]. Отметим, что Типовой кодекс не содержит новых предписаний и объединяет уже существующие этические нормы, установленные Федеральными законами и Указом Президента Российской Федерации. Типовой кодекс этики является базисом для разработки уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих и муниципальных служащих.

Типовой кодекс является сводом общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которые должны носят обязательно-рекомендательный характер для

---

1 Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the on codes of conduct for public officials]. URL: http://www.coe.int/ t/dghl/ monitoring/greco/ documents/Rec%282000%2910_EN.pdf

2 Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Российская газета, № 78, 13 апреля 2016 г.

3 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. (протокол № 21)) // «Официальные документы в образовании», № 36, декабрь, 2011.

государственных (муниципальных) служащих независимо от замещаемой ими должности.

Базовые этические требования к поведению государственных (муниципальных) служащих перечислены в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

На данный период в России и других государствах большим количеством профессиональных сообществ приняты различные кодексы профессиональной этики[1]. Такие кодексы своими положениями дополняют положения законодательных актов, регламентирующих деятельность государственных служащих.

По своей юридической природе этические кодексы являются нормативными, а не правовыми актами, так как принимаются органами профессиональных сообществ, а не государственными законодательными органами. Это, безусловно, не принижает их социального значения.

Отметим, что в России накоплен обширный опыт функционирования этических кодексов. Данные принятые кодексы в подавляющем большинстве отражают положения Типового кодекса, который предъявляет высокие требования к антикоррупционному поведению государственных служащих. Его требования логичны, но следует учитывать, что данный Кодекс, как и все остальные, принятые в Российской Федерации на его основе, все же носят рекомендательный характер.

Типовой кодекс этики, а также дублирующие его содержание этические кодексы федерального и регионального уровня являются сводом принципов служебной этики и основных правил служебного поведения (они не делимы), но они не содержат самостоятельных правовых норм.

Кодексы этики государственных (муниципальных) служащих затрагивают комплексы вопросов, связанных с формированием служебного поведения в свете реализации задачи по повышению эффективности и открытости системы государственной (муниципальной) службы Российской Федерации.

Трудность ввода этических кодексов служебного поведения в России заключается в следующем: во-первых, законодательством предусмотрены нормы ответственности за коррупционные правонарушения, однако копировать подобные положения в кодексах этики попросту нецелесообразно; во-вторых, отсутствует понятие «этика

---

[1] См.: Кобликов А.С. Юридическая этика. М., 1999; Барщевский М.Ю. Адвокатская этика. Самара, 1999; Пашин С.А. Судейская этика. М., 2001.

государственного служащего» в нормативном правовом акте, упоминается только служебное поведение государственных служащих; в-третьих, еще одной проблемой выступает недостаточная конкретизация норм и правил этического поведения государственных служащих. По большей части такие правила сформулированы достаточно абстрактно, иногда в виде принципов, поэтому и не могут служить повседневным руководством к действию для государственных служащих в различных ситуациях.

Наиболее подходящей правовой формой закрепления правил этического поведения государственных служащих Российской Федерации и ее субъектов, по нашему мнению, является указ Президента РФ, поскольку такая форма обеспечивает единообразное и своевременное по сравнению с федеральным законом правовое регулирование этического поведения на государственной службе, что позволит избежать избыточного нормотворчества[1].

Кодекс этики и служебного поведения, утвержденный Президентом РФ, должен представлять собой свод принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные и муниципальные служащие[2].

Характеризуя сущность любого кодекса профессиональной этики, необходимо отметить, что он представляет собой кодифицированный нормативный акт, принятый представителями определенной профессии, который в систематизированном виде содержит обязательные для исполнения нравственно-этические предписания, регламентирующие профессиональное поведение. Следует подчеркнуть, что этический кодекс — это не совокупность благих пожеланий представителей профессионального сообщества друг к другу, которые можно и не исполнять. В большинстве случаев кодексы содержат такие формально-определенные нравственные правила, при нарушении которых наступают неблагоприятные юридические последствия.

В заключение отметим, что этический кодекс является важнейшим нормативным актом, регламентирующим профессиональную деятельность наравне с действующим законодательством. Его знание и соблюдение — это не только условие профессионального успеха и

---

1 Браташова Ю.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 6–8.

2 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. 224 с.

быстрого карьерного роста для каждого специалиста, но и настойчивое требование общества ко всем представителям социально значимых профессий.

3.2. ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Вопрос об этических аспектах предотвращения конфликта интересов в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих многоаспектный и многоуровневый. Для его полноценного исследования вначале необходимо определить содержание ключевых понятий, составляющих ядро рассматриваемой проблемы. «Краеугольным» камнем в понимании данной проблемы, по нашему мнению, является понятие «этика», которое дифференцированно используется в различных сферах общественной жизни. Обращаясь к классикам отечественной лексикографии, мы увидим, что например, В.И. Даль в своем знаменитом словаре[1] рассматривает греческое слово «этика» как науку о законах или нормах человеческого поведения. Определение этики у В.И. Даля достаточно узкое, по его мнению, этика — это лишь наука о морали и нравственности.

В дальнейших работах признанных советских и российских лингвистов понятие «этика» приобретает более широкое содержание, в частности, в «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой[2] слову «этика» даются два определения — во-первых, это философское учение о морали и ее развитии, о принципах, нормах и роли в социуме, а во-вторых, под этикой понимается совокупность норм поведения (обычно применительно к какой-либо общественной группе, например, парламентская этика, врачебная этика, а также этика ученого).

В свете содержания рассматриваемого вопроса следует обратить внимание на то, что касательно деятельности государственных и муниципальных служащих понятие «этика» будет выступать как

---

1 Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / авт.-сост. В.И. Даль. 2-е изд. СПб.: Типография М.О. Вольфа, 1880–1882.

2 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1999.

совокупность определенных установленных работодателем норм поведения в ситуациях, связанных с выполнением своих служебных обязанностей, а также дополним, что определенные требования к поведению государственных и муниципальных служащих распространяются и на поведение во внеслужебное время. Неэтичный поступок, в том числе совершенный во внеслужебное время, может повлечь причинение вреда репутации и авторитету государственного или муниципального органа и в целом государственной (муниципальной) службе, так же такой поступок может повлечь наступление ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, если он был связан с использованием должностного статуса и (или) является нарушением установленных ограничений, запретов и требований.

Особый публично-правовой статус государственных (муниципальных) служащих, обусловленный исполнением полномочий госорганов и органов местного самоуправления, налагает на данную категорию лиц ряд специальных установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований.

На первый взгляд, все достаточно просто — субъектами выступают государственные и муниципальные служащие, однако вопрос с субъектным составом исследуемой категории лиц — намного сложнее. Во многих законодательных актах, регламентирующих вопросы государственной службы, борьбы с коррупцией часто употребляется понятие «государственный и муниципальный служащий». Например, ст. 9 *«Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»* Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ), ст. 3 *«Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы»*, ст. 10 *«Государственные служащие»* и ст. *«Формирование кадрового состава государственной службы»* Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы», ст. 2 *«Муниципальная служба»*, ст. 3 *«Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации»* Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Отметим что, несмотря на наличие термина «государственный служащий» в федеральном законодательстве, единого общего легального определения этого понятия в отечественной правовой системе пока нет.

Отдельные авторы отмечают, что отсутствие законодательного определения данного понятия не создает значительной правовой про-

блемы. Во многих странах, обладающих стабильной системой законодательства о государственной службе, также не имеется нормативного определения данного понятия, например во Франции, Германии, Великобритании и т.д. Однако приводятся только специфические признаки госслужащего, дифференцирующие его от иных категорий работников и определяющие основное содержание этого понятия[1].

Например, в ст. 10 Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы» определено, что федеральный государственный служащий это *гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета*.

В ст. 13 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится дефиниция, согласно которой гражданский служащий — *это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы Российской Федерации и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации*.

Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», определяет муниципального служащего как *гражданина, исполняющего в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (ст. 10)*.

Хотя в легальном поле чаще используется узкое определение государственный и муниципальный служащий», но перечень субъектов, на которых действуют этические ограничения, связанные с предотвращением конфликта интересов в профессиональной деятельности, намного шире.

К должностным лицам, которые обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в соответствии с ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ помимо государственных и муниципальных служащих также отнесены:

---

[1] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 30.

— служащие Центрального банка Российской Федерации, работники, замещающие должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

— работники, замещающие отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

— иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Так на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возложена ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, а также федеральными законами, определяющими их легальный статус.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (далее — должностное лицо), влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) должностным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (далее — лица, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица).

В юридической литературе неоднократно отмечается, что конфликт интересов это основа коррупционных правонарушений[1]. Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность должностного лица может повлиять на процесс принятия решения и, таким образом, принести ущерб интересам государства, общества либо отдельных граждан[2].

По мнению видного отечественного ученого — Д.И. Дедова, конфликт интересов возникает у лица, когда оно не свободно в своем выборе. Даже формально независимые лица, в некоторых случаях должны встать перед выбором, и зачастую этот выбор оказывается не в пользу тех интересов, которые должны получить правовую защиту (публичные интересы). Исследователь указывает, что этот феномен также можно объяснить с точки зрения определенности человеческого существования: нарушение публичных интересов приводит к тому что человек совершает нецивилизованные поступки, отдаляясь от духовного и приближаясь к физическому, животному состоянию[3].

В странах, принадлежащих к различным правовым системам и семьям рассматриваемые вопросы, регулируются по-разному. В отдельных странах антикоррупционное правовое регулирование главным образом основывается на базовом законе о предотвращении конфликта интересов. Например, Закон Хорватии 2010 г. «О предотвращении конфликта интересов»[4]. Аналогичный закон есть в Чехии[5] и некоторых других восточноевропейских странах. В англо-саксонских странах, например, в Канаде уже принят специальный Закон от 2006 г. О конфликте интересов (Conflict of Interest Act)[6] и учреждена

---

1 Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: Научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

2 Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. пар. 3 гл.1.

3 См.: Дедов Д.И. Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008.

4 Law on Prevention of Conflict of Interest (на англ. языке) / URL: http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf

5 Act of Law No. 159/2006 Coll., on Conflict of Interests (на англ. языке) / URL: http://www.psp.cz/en/docs/laws/2006/159.html

6 Conflict of Interest Act (S.C. 2006, c. 9, s. 2) (на англ. языке) / URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/

соответствующая должность Комиссара по конфликту интересов и этике (Conflict of Interest and Ethics commissioner). Его действие направлено на минимизацию случаев возникновения конфликта интересов, непотизма, лоббирования, использования административного ресурса со стороны отдельных членов Парламента, кабинета министров, членов и председателей совета директоров на государственных предприятиях.

В Китайской Народной Республике, являющейся наряду с Российской Федерацией страной-участницей ШОС, БРИКС, АТЭС и других международных и региональных организаций, противодействию коррупции придается особое значение[1]. В связи с широкоизвестными историческими и политическими событиями (административно-командный уклад экономики на первоначальном этапе развития государства, «культурная революция» и пр.) отдельные элементы механизма выявления и разрешения конфликта интересов стали возникать только лишь в конце 80-х гг. XX века после начала проведения политики «реформ и открытости», предложенной Дэн Сяопином. В соответствии с «Пятилетним планом законодательной деятельности КПК Китая (2013–2017 годы)»[2] была поставлена задача создать действенный правовой механизм выявления и разрешения конфликта интересов. Однако к настоящему времени он еще не создан.

В свою очередь в Российской Федерации в целях обеспечения единства правоприменительной практики и более эффективной профилактики коррупционных правонарушений уже внесены соответствующие изменения: нормы о конфликте интересов теперь распространяются на более широкий круг лиц, скорректировано и понятие личной заинтересованности. Теперь она определяется не как возможность получения лицом выгоды имущественного характера, но и учитывает возможность получения различных выгод третьими лицами, аффилированными с должностным лицом.

Однако, дефинитивные нормы, раскрывающие понятие и содержание конфликта интересов, содержащиеся в законодательстве о государственной службе различных государств, в том числе и Российской Федерации, в которой нормы о конфликте интересов впоследствии были включены и в Федеральный закон № 273-ФЗ, не

---

1 Более подр. см. Севальнев В.В. Стратегия противодействия коррупции: опыт Российской Федерации и Китайской Народной Республики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 5 (60). С. 106–110.

2 建立健全惩治和预防腐败体系20013－2017年工作规划 (на китайском языке) / URL: http://fanfu.people.com.cn/n/2013/1225/c64371-23946476-2.html

всегда соответствуют потребностям современной правоприменительной практики и жестким требованиям юридической техники.

В России они, как правило, распространялись на одну категорию лиц — государственных и муниципальных служащих, а, например, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, лица, работающие в подведомственных организациях, ранее фактически были выведены из под действия соответствующих статей в части конфликта интересов и личной заинтересованности базового закона о противодействии коррупции.

Определенное исключение, по-нашему мнению, составляют работники государственных корпораций и компаний, для которых статьей 349.1 Трудового кодекса установлено специализированное определение конфликта интересов, которое может подходить и для других организаций, в нем акцентируется возникновение коллизии интересов физического лица и интересов компании или корпорации.

По нашему мнению, определение «конфликта интересов», установленное в Федеральном законе «О противодействии коррупции», должно быть коренным и охватить широкий круг лиц (включая лиц, замещающих государственные должности, а также сотрудников государственных и негосударственных организаций), а не только указываемых в тексте закона государственных и муниципальных служащих.

Существенно разнятся подходы к выработке определения коллизии интересов для работников госкомпаний и корпораций, работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций и учреждений.

Эта ситуация усугубляется тем, что универсальные правовые модели, включенные в законодательство, в ряде случаев не учитывают реальную структуру российских юридических лиц. В качестве примера отлично подходит Пенсионный фонд Российской Федерации, который по сути дела образует не одно юридическое лицо, а целый конгломерат юридических лиц, который на практике именуется системой Пенсионного фонда России. При этом использование формального подхода может привести к выводу, что в законодательстве о противодействии коррупции речь идет только лишь об одном юридическом лице — Пенсионном фонде Российской Федерации, а не обо всей системе в целом.

Полагаем, что в базовом определении конфликта интересов не нужен акцент на определенные категории лиц, которые очень сложно определить и соотнести с широким понятием «государственными

и муниципальными служащие». Уместнее вести речь о должностном лице, связанном определенными обязательствами, действовать в соответствующих интересах (например, в интересах государственной компании, государственной корпорации и т.д.).

Содержание конфликта интересов в отечественном законодательстве раскрывается через понятие личной заинтересованности, которая преимущественно выражается через возможность получения соответствующим субъектом выгоды имущественного характера. При этом речь идет непосредственно об этом лице. Наряду с этим лица, связанные с ним отношениями родства, свойства, иными близкими личными отношениями, совместным ведением домашнего хозяйства, не учтены в данном определении, тем более не определены этические моменты, например, связанные с поведением государственных и муниципальных служащих. Для решения указанной проблемы в данном определении представляется целесообразным отразить возможность получения различных выгод третьими лицами (сторонами), связанными с должностным лицом, в определении понятия личной заинтересованности.

Кроме того, действующее определение личной заинтересованности не позволяет отнести к ситуации, связанной с конфликтом интересов получение нематериальных благ и выгод (защита диссертаций, получение государственных наград, хвалебных статей в известных журналах и т.д.). Однако частные интересы физического лица могут быть не материальными, не финансовыми, например, помощь земляку, симпатия к девушке, молодому человеку и даже альтруистическими, но вся эта палитра интересов не охватывается действующим определением конфликта интересов, это больше относится к вопросам этики.

Таким образом, определение конфликта интересов нуждается в корректировке с учетом указания на нематериальную взятку, а также на значительное сокращение личных расходов должностного лица, а также освобождение от материальных затрат (например, бесплатное санаторно-курортное лечение родственников без достаточных на то оснований). Наряду с этим, отказ от использования понятия личной заинтересованности не предпочтителен, так как ограничивает пространство для адаптации базового понятия под отдельные категории лиц.

В 2010 году во всех федеральных органах исполнительной власти в Российской Федерации образованы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Данные комиссии, правовой статус которых определяется Указом Президента РФ

от 1 июля 2010 г. № 821, сформированы таким образом, чтобы не менее 25% от числа их сотрудников не были лицами, замещающими в них соответствующие должности. При этом организация комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов может быть рассмотрена как создание внутриведомственной основы противодействия коррупции, в процессе проводимой в стране административной реформы[1].

Следует отметить, что компетенция указанных комиссий определена более широко, нежели чем в их наименовании. В соответствии с подп. «б» п. 3 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов главной задачей комиссий является содействие государственным органам в следующих направлениях:

а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

Анализ правоприменительной практики, включая деятельность комиссий, свидетельствует о том, что служащим было рекомендовано исключить совершение следующих неэтичных поступков, вызывающих сомнения в их честности и беспристрастности, потенциально приводящее к возникновению конфликта интересов. Это нашло свое концентрированное выражение в следующих направлениях:

1) внеслужебное общение с заинтересованными лицами:

Решения комиссий, а также судебная практика показывают, что недопустимым является использование служащим служебного положения для оказания влияния на деятельность государственных или муниципальных органов власти, организаций, должностных лиц и граждан при решении личных вопросов, как для себя, так и в интересах иных лиц.

---

[1] Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3; Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2.

Следует обратить внимание на то, что личные дружеские взаимоотношения, включая встречи в свободное от работы время, с лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления (контрольные и надзорные мероприятия, распределение бюджетных ассигнований или ограниченных средств, осуществление государственных закупок либо выдача лицензий и разрешений и другие функции) способны вызвать обоснованные подозрения у окружающих в необъективности решений, принимаемых в пользу данных лиц.

Кроме того, получение служащим подарков или каких-либо иных вознаграждений, в том числе на личных торжественных мероприятиях, от друзей или связанных с ними людей, которые одновременно являются лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления, может скомпрометировать и повлечь возникновение сомнений в честности, беспристрастности и объективности данного служащего.

В отдельных случаях служащим необходимо учитывать, что участие в развлекательных мероприятиях, отдых, в том числе за рубежом, в компании лиц, в отношении которых служащий осуществляет функции государственного (муниципального) управления, способны его скомпрометировать в глазах окружающих, привести к ситуациям возникновения конфликта интересов.

2) использование своего должностного статуса для получения личных преимуществ:

В постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации неоднократно отмечено что, государственная служба направлена на реализацию публичных интересов, что подразумевает наличие у служащих специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно важных функций, а также особых требований и обязанностей при осуществлении должностных полномочий[1]. В этой связи использование служебного удостоверения и иных служебных средств, в том числе, служебного транспорта, а также служебной информации для получения личных преимуществ для себя или иных лиц (например, при взаимодействии с сотрудниками ГИБДД, получении государственных (муниципальных) услуг, преодоления очередей и т.д.) представляется не допустимым.

---

[1] Постановление от 6 июня.1995 года № 7-П, Определения от 21 декабря 2004 года № 460-О, от 16 апреля 2009 года № 566-О-О, от 21 марта 2013 года № 421-О.

Служащим необходимо обратить внимание, что неэтичным при решении вопросов личного характера для себя или в интересах иных лиц является упоминание фамилии, имени, отчества или должности третьих лиц, обладающих политическим или административным влиянием.

Также служащим рекомендуется сообщать супруге (супругу), детям и иным близким родственникам (свойственникам) о неэтичности использования его имени, должности и авторитета для решения вопросов личного характера.

Подразделения и комиссии указывали на недопустимость использования служащими своего должностного статуса для целей, не связанных с осуществлением служебной деятельности, в том числе для рекламы товаров и услуг.

Практика рассмотрения вопросов о соблюдении служащими этических норм и правил свидетельствует о том, что служащим стоит воздерживаться от совершения поступков, позволяющих усомниться в обоснованности или рациональности использования им транспортных средств, средств материального, технического и иного обеспечения, государственного (муниципального) имущества, включая передачу их третьим лицам для целей, не связанных с осуществлением должностных обязанностей.

3) использование имущества, несопоставимого с доходами:

В целях недопустимости нарушения запрета на получение подарков в виде любой имущественной выгоды служащим рекомендуется воздерживаться от безвозмездного получения услуг, результатов выполненных работ, а также от безвозмездного получения имущества, в том числе во временное пользование, от коммерческих или некоммерческих организаций и учреждений.

Анализ деятельности комиссий по проверке дисциплины показывает, что отдельные действия и высказывания государственных служащих могут восприниматься людьми как согласие получить взятку или просьба об истребовании взятки.

Как показывает сложившееся практика, дорогое имущество, законность происхождения которого не очевидна, может восприниматься как полученное в результате злоупотребления своим должностным положением и может быть взыскано в доход государства в судебном порядке.

4) государственным (муниципальным) органам власти необходимо проводить комплекс разъяснительных мероприятий, целью которых будет повышение осведомленности служащих, граждан, планирующих поступление на государственную (муниципальную) службу, иных лиц, обращающихся за получением государственных

(муниципальных) услуг или взаимодействующих по каким-либо вопросам с государственными или муниципальными органами, о принципах служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться соответствующие субъекты с учетом рекомендаций, содержащихся в методических материалах Минтруда России по вопросам профилактики коррупции[1].

5) в случае обнаружения фактов несоблюдения служащими требований к служебному поведению, в том числе совершения неэтичных поступков, комиссии по итогам рассмотрения данных фактов могут рекомендовать руководителям государственных (муниципальных) органов следующие варианты действий:

– указать субъекту проверки на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и совершения неэтичного поступка;

– применить к субъекту проверки конкретную меру ответственности, предусмотренную законодательством о государственной (муниципальной) службе и о противодействии коррупции.

Указание служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка может быть выражено в:

– устном замечании;

– предупреждении о недопустимости совершения неэтичного поступка; требовании о публичном извинении.

По решению начальника государственного (муниципального) органа указание на недопустимость совершения неэтичного поступка рекомендуется оглашать в присутствии других служащих.

Меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные федеральными законами, могут быть применены к служащему в случае, если совершение неэтичного поступка повлекло нарушение установленных ограничений, запретов и требований. Строгость мер ответственности за совершенный служащим неэтичный поступок должна быть обусловлена объемом ущерба, причиненного репутации служащего или государственного (муниципального) органа. Принципиальное значение имеет анализ поступка служащего на предмет его соответствия ограничениям, запретам и требованиям к служебному поведению исходя из характера, места, времени и обстоятельств его совершения.

Размер аудитории, которой становилось известно о совершении служащим неэтичного поступка, как правило, приводит к увеличе-

---

[1] Банк документов Минтруда // http://www.rosmintrud.ru/docs/?keyword=%EC%E5%F2%EE%E4%E8%F7%E5%F1%EA%E8%E5%20%F0%E5%EA%EE%EC%E5%ED%E4%E0%F6%E8%E8&start=21&p=2

нию ущерба, причиняемого репутации служащего, авторитету государственного (муниципального) органа.

Государственным или муниципальным органам рекомендуется учитывать наличие/отсутствие фактов совершения служащим неэтичного поступка, в том числе рассмотренного на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, при выработке кадровых решений о повышении/понижении в должности работника.

Этические аспекты предотвращения конфликта интересов в служебной деятельности государственных или муниципальных служащих могут выражаться в разновекторных направлениях: этика поведения государственного и муниципального служащего (например, Кодекс этики), различные ситуации возникновения конфликта интересов, в связи с личной заинтересованностью и пересечение этических аспектов с предотвращением конфликта интересов. В каждом случае необходимо соблюдать необходимый баланс мягкости мер по урегулированию конфликта интересов и неотвратимости наказания за совершение неэтичных поступков, которые могут потенциально негативно повлиять на авторитет государственной и муниципальной власти в целом.

3.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ КОДЕКСОВ ЭТИКИ

Многие государства существенно расширяют пределы своего вмешательства в частную сферу. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционные практики[1].

Отличительной особенностью данного подхода является стимулирование организаций к внедрению слаженной системы внутренних антикоррупционных мероприятий, в рамках которых организации рассматриваются не только как возможные нарушители антикоррупционного законодательства, но и как союзники государства, обеспечивающие эффективность применения законодательства о противодействии коррупции.

Разделом 7 Закона Великобритании о взяточничестве, принятого в 2010 году (UK Bribery Act. 2010. ch. 23), предусмотрено, что орга-

---

[1] Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7-14.

низация несет ответственность за действия своих работников, которые были направлены на подкуп должностных лиц.

Следует отметить, что указанный Закон «...не устанавливает разграничений между должностными лицами государственных организаций (публичными должностными лицами) и частными сотрудниками, в том числе из коммерческих организаций»[1]. Таким образом, одной из тенденций развития антикоррупционного законодательства является повышение транспарентости деятельности юридических лиц вообще, включая работу корпоративных организации. Кроме того на законодательном и подзаконном уровнях формируются новые требования, устанавливающие правила должного поведения для органов и работников организаций, исполнение которых затрудняет совершение коррупционных правонарушений.

Для компании, соблюдение кодекса поведения, который относится, например, к «хорошему корпоративному управлению», способно даже повлиять на оценки компании, вынесенные посредством ее биржевой котировки (рейтинг). Также можно получить определенные преимущества, такие, как дифференциация того или иного продукта от остальных, присутствующих на рынке, уменьшение рисков в области управления рисками, что несомненно улучшит отношение конечных потребителей к предлагаемой продукции.

Другой предпочтительный аспект относится к поддержанию отношений с деловыми партнерами. Если компания, посредством кодекса поведения, заявляет о своей готовности соблюдать правовые нормы, этические нормы и права работников, она должна требовать того же от других организаций, с которыми она заключает сделки.

Рассуждая в том же ключе, репутация компании, которая следует этическим ценностям и принципам социальной ответственности через кодексы поведения, будет иметь больший вес в обществе по сравнению с компанией, у которой такого кодекса нет.

Аналогично, плохая репутация компании, которая, например, не соблюдает нормы трудового права, отражается не только на ней самой, но также влияет и на престиж компаний, с которыми она поддерживает коммерческие отношения. Такая ситуация иногда приводит к тому, что большое количество акционеров покидает компанию, которая не в состоянии разработать кодексы поведения и программы соблюдения, направленные на устранение правовых рисков и давления заинтересованных лиц.

---

[1] Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко Шер, И.В. Глазкова и др.; отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: ИЗиСП, Контракт, 2012.

Кроме того, сам факт вовлечения в процесс, который имеет большое общественное значение (например, нарушение трудовых прав, загрязнение окружающей среды, случаи коррупции и взяточничества и др.) может нанести значительный ущерб имиджу и репутации компании, даже если в процессе разбирательства будет решено, что компания не совершала те действия, в которых ее обвиняли. К этому добавляются экономические издержки, понесенные в связи с судебным разбирательством и информационной кампанией с целью вернуть доверие потребителей и инвесторов. В споре организация может нести ответственность не только юридическую, но и социальную. Последнее может принести даже больше вреда, чем решение суда.

Принятие кодекса поведения включает в себя несколько преимуществ для компании. С юридической точки зрения, учитывая, что кодекс поведения является важным элементом в любой программе комплаенса для предотвращения и/или обнаружения правонарушений компании, его принятие и реализация помогает избежать юридической ответственности.

В этом смысле, кодекс поведения показывает, что система соблюдения является эффективной, что существенно облегчает профилактику и предотвращение неправомерного поведения лиц, работающих в компании.

Имидж организации определяется, в том числе и правомерным поведением ее сотрудников. Каждый работник организации при исполнении своих должностных обязанностей обязан понимать, что его действия могут оказать внимание на репутацию компании. В частности, сотрудники должны основывать свое общение на взаимном уважении, включая уважение к частной жизни и к человеческому достоинству.

1. В целях включения антикоррупционных стандартов в корпоративную культуру компании, рекомендуется актуализировать Кодекс этики и служебного поведения работников организации (далее — Кодекс) с учетом следующих новых элементов его структуры:

– разрешение конфликта интересов;

– коррупция/мошенничество;

– адекватное ведение бухгалтерского учета/своевременное представление отчетности/своевременное представление баланса;

2. Необходимо предусмотреть внутреннюю процедуру подачи жалоб и обработки информации, относящейся, например, к нарушению требований кодекса поведения.

В Кодексе необходимо раскрыть такие системообразующие термины как «конфликт интересов»; «трудовая династия», «трудовая

семья», «сомнительные операции», «коррупция», «имидж компании», «репутация» и др.

3. Рекомендуется распространить антикоррупционные требования Кодекса на физических лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, заключенным с Обществом, а также для подрядчиков и консультантов, являющихся агентами, исполняющими поручения, либо представляющими организацию перед третьими лицами, если их действия осуществляются от имени организации.

4. Недопустимы требования и угрозы, направленные на принуждение работника к действиям, противоречащим действующему законодательству, либо иным локальным документам компании, а также устоявшимся принципам деловой этики и нравственности. В связи с этим в Кодексе необходимо отразить недопустимость:

– притеснений на рабочем месте;
– морального преследования;
– домогательств, приставания и запугивания (sexual harassment).

В Кодексе рекомендуется предусмотреть внутреннюю процедуру подачи жалоб и обработки информации, относящейся, например, к нарушению требований кодекса поведения.

В сфере политики управления персоналом рекомендуется закрепить принцип продвижения на вышестоящую должность только исходя из деловых качеств работника и запрет на работу в организации родственников на руководящих должностях при условии их прямой подчиненности и или подконтрольности друг другу. При этом следует учитывать, что нахождение в подчинении у работника лиц, состоящих с работником в близком родстве или свойстве, само по себе не является нарушением Кодекса. Каждый такой случай должен рассматриваться отдельно и урегулироваться таким образом, чтобы наличие у работника родственных связей с другими работниками не оказывало негативного влияния на надлежащее, объективное и беспристрастное выполнение работником должностных обязанностей.

5. В Кодексе рекомендуется предусмотреть, что работники организации в процессе осуществления своей деятельности должны придерживаться стратегии «нулевой толерантности» к коррупции и считать неприемлемыми коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, неконкурентное поведение, мошенничество и иные злоупотребления в любых их формах и проявлениях. В связи с этим для работников организации, ее дочерних и зависимых обществ могут устанавливаться обязанности:

– воздерживаться от совершения и/или участия в совершении коррупционных и других правонарушений в своих интересах или от имени организации, ее дочерних и зависимых обществ;

— воздерживаться от поведения, которое может быть воспринято окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционных и других правонарушений в своих интересах или от имени организации, ее дочерних и зависимых обществ;

— незамедлительно информировать структурные подразделения по противодействию (профилактике) коррупции, комплаенс контролю организации, ее дочерних и зависимых обществ о случаях склонения работника к совершению коррупционных и других правонарушений.

6. В Кодексе целесообразно закрепить указание недопустимость нарушений дисциплины и этики, ставящих под угрозу надежность работы, включая:

— несогласованные решения, ущемляющие интересы других Работников или заинтересованных лиц;

— систематическое невыполнение и (или) некачественное выполнение трудовых обязанностей, неорганизованность;

— разглашение конфиденциальной, инсайдерской или составляющей коммерческую тайну информации о компании;

— пребывание на рабочем месте в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

— пренебрежение или умышленное невыполнение требований охраны труда;

— любые формы дискриминации, в особенности неуважительное отношение к работникам, контрагентам или к работникам конкурентных организаций;

— любые проявления коррупции, хищения, умышленное причинение ущерба имуществу компании и ее работникам;

— причинение ущерба компании и ее деловой репутации, профессиональной репутации ее работников, в том числе пренебрежительное обращение с символикой компании и использование фирменной одежды и атрибутики неподобающим образом.

7. Одним из важных направлений совершенствования Кодекса является закрепление запрета работникам допускать публичные суждения и оценки, а также высказывания, в отношении деятельности организации, ее дочерних и зависимых обществ, их руководителей, в том числе в средствах массовой информации, если это не входит в должностные обязанности этого работника. В частности, работник должен воздерживаться от публичного высказывания мнения, которое может наносить вред организации, противоречить Кодексу и позиции руководства компании.

8. Целесообразно регламентировать расходы на подарки, гостеприимство и рекламно — маркетинговые мероприятия; пожертвова-

ния и взносы благотворительного и политического характера, стимулирующие выплаты. В частности, может быть закреплено правило о том, что скромные подарки, такие как, оплата кофе или такси при приеме, не подпадают под действие Кодекса, а благотворительные платежи не должны нести личную выгоду должностным лицам. В отношении работников организаций рекомендуется предусмотреть запрет на предоставление предпочтений и преимуществ Деловым партнерам, прием денег или материальных ценностей, заключение договоров с третьими лицами в целях получения личной выгоды (имущественного или неимущественного характера) за услуги, оказанные при исполнении должностных обязанностей работника компании.

ВЫВОДЫ

Проведенное в рамках настоящего научно-практического пособия исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Соответствующее соотношение этики и морали в ретроспективе ученые интерпретируют двумя различными способами:

– либо рассматривая этику как один из элементов морального сознания, т.е. говорят о ней как о самосознании морали, моральной философии;

– либо рассматривая мораль как «предмет» или «объект» этики (т.е. говоря об этике как о философии, теории или науке о морали).

Основная трудность квалификации этики в зависимости от преобладания познавательного либо морально-ценностного компонента заключается в том, что хотя так называемая классическая этика и является ценностно-ориентированной, в то же время она не сводится только к ценностным декларациям. Она содержит в себе когнитивную составляющую, несущую представления об окружающем мире. Наличие этой составляющей подводит к мысли об обладании этикой двойным статусом, т.е. способностью сочетать в себе моральную позицию с теоретическим объяснением феномена морали.

2. В государственной и муниципальной службе этика играет важную роль морального нормирования правомерного поведения и выполняет следующие функции:

– информационную, состоящую в передаче знаний о приемлемых с точки зрения служебной этики вариантах поведения государственных (муниципальных) служащих;

– стандартизации моделей индивидуального и группового поведения; социального контроля;

– создания психологического комфорта для деятельности как самого государственного (муниципального) служащего, так и граждан, вступающих с ним во взаимодействие;

– предупреждения коррупции.

3. Вопросы этики и нравственности государственного (муниципального) служащего тесно связаны с психологическими особенностями его личности. Значительное место в формировании нравственных основ сознания государственных (муниципальных) служащих и соответствующего антикоррупционного поведения занимает сложившаяся в стране система образования в целом и специализированное этическое обучение в частности.

4. Нравственное сознание, моральные ценности и принципы образуют ценностный каркас и социальные критерии в правоприме-

нительной сфере, обусловливая легитимность и оптимальность юридической деятельности в обществе, а также эффективность реализации закона и иных нормативных правовых актов в общественной жизни, плодотворного достижения, определенного качественного правового состояния (правопорядка).

5. Выбирать правильный вектор ориентирования при коллизии того или иного поведенческого действия, государственному или муниципальному служащему поможет следование общепринятым критериям объективной оценки различных жизненных ситуаций. При этом государственные и муниципальные служащие должны руководствоваться устоявшимися нравственными стандартами. Вместе с тем, нормы морали, которыми должны руководствоваться гражданские служащие, не могут только основываться на собственном представлении о понятии нравственности. Они также обусловлены представлениями общества о поведении государственных и муниципальных служащих.

6. По итогам рассмотрения способов повышения эффективности влияния этических и нравственных основ поведения государственных и муниципальных служащих в сфере соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, можно сделать следующие основные выводы.

Источниками этических и нравственных поведенческих основ государственных (муниципальных) служащих являются: нормативные правовые акты; система антикоррупционного воспитания и образования; психика государственного (муниципального) служащего; обычаи, традиции и религиозные нормы.

В российском законодательстве установлена развитая система запретов, ограничений и требований в целях противодействия коррупции, базирующаяся, в том числе на соблюдении этических и нравственных норм.

В систему способов влияния этических и нравственных основ поведения государственных и муниципальных служащих на соблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований входят как легализованные моральные нормы (императивные и рекомендательные), так и нелегализованные моральные нормы, соблюдение которых зависит исключительно от воли их носителя.

7. В целом этические нормы и принципы определяют требования общества к нравственной составляющей поведения государственного или муниципального служащего, содержания его служебной деятельности, особенностям его отношений с государством, представителем которого он выступает, обеспечивая правомерное взаимодействие между гражданами и государством.

Государственная и муниципальная служба должны создать организационные условия соблюдения этических требований: единство этических требований, стабильность государственной и муниципальной службы, социальная и правовая защищенность государственного (муниципального) служащего, сбалансированность правовых ограничений и предоставляемых государственному (муниципальному) служащему социальных гарантий.

8. В части повышения роли этических и нравственных норм в деле обеспечения соблюдения государственными (муниципальными) служащими запретов, ограничений, а также требований, установленных в сфере противодействия коррупции, целесообразны:

— принятие органами государственной власти и местного самоуправления рекомендаций по применению кодексов служебной этики;

— проведение мониторинга правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией в целях выявления возможных областей для использования этических и нравственных правил поведения служащих для профилактики коррупции, а также возможных путей совершенствования законодательства для создания правовой основы внедрения этических и нравственных норм в антикоррупционную деятельность;

— разработка специализированной учебной программы и проведение обучающих мероприятий для служащих, в особенности принимающих участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному (должностному) поведению;

— усиление антикоррупционной агитации (наглядные пособия, фильмы, выступления) и систематическое информирование в средствах массовой информации служащих и граждан.

9. Важно включение в число общих принципов служебного поведения государственных служащих этических начал должностного поведения, в том числе для должностных лиц, наделенных организационно-распорядительными полномочиями (руководителей). Указанные лица должны учитывать положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, сознательно сохранять чистоту общественных связей, повседневного окружения и круга общения, не привносить товарно-денежные отношения в политическую жизнь.

10. Значимой мерой по профилактике коррупции и конфликта интересов следует считать обновление Типового кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих. Кодекс этики и служебного поведения является сводом принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные и муниципальные служащие. Его выполнение обеспечивается

применением мер моральной и правовой ответственности, что позволит во многих случаях избегать ситуаций конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

11. Общие ценности, принципы и правила поведения должны быть детализированы и раскрыты применительно к отдельным сферам (видам) деятельности. Так, в сфере кадровой политики компании может быть закреплен принцип продвижения на должность выше рангом только исходя из деловых качеств работника или введен запрет на работу в организации родственников на условиях их прямой подчиненности друг другу. В кодексе могут быть отражены правила реализации определенных процедур, направленных на поддержание декларируемых стандартов, и определения используемой терминологии. Так, при закреплении принципа продвижения на вышестоящую должность только на основе деловых качеств работника может быть закреплена процедура обращения работника с жалобой на нарушение этого принципа. Кроме того, при установлении запрета на работу в организации родственников на условиях их прямой подчиненности и подконтрольности друг другу может быть дано точное определение понятия «родственники», ясно установлен круг лиц, в отношении которых распространяется действие этого запрета.

Таким образом, кодекс этики и служебного поведения должен не только формально декларировать определенные ценности, принципы и стандарты поведения, но и устанавливать правила и процедуры их внедрения в практику деятельности конкретной организации.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

Научное издание

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Научно-практическое пособие

Под редакцией
И.И. Кучерова, *А.М. Цирина*

Подписано в печать 27.11.2017.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 7,75. Уч.-изд. л. 6,9.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 680753-952093-271117

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru http://www.infra-m.ru

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Научно-практическое пособие посвящено анализу антикоррупционных этических норм, выработанных зарубежной и отечественной юридической доктриной и практикой, а также способам усиления влияния этих норм на государственных и муниципальных служащих, работников государственных компаний, корпораций и других организаций.

Авторы исходили из гипотезы, согласно которой этические нормы способны дополнить нормы права в разрешении спорных поведенческих и нравственных вопросов и коллизий, возникающих в текущей служебной деятельности. Вместе с тем потенциал использования деонтологических регуляторов зависит не только от особенностей отечественной правовой системы, но и от правопонимания и правосознания адресатов этических норм. В связи с этим в пособии содержатся предложения и рекомендации по расширению влияния антикоррупционных этических норм на должностное и служебное поведение.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, преподавателей, студентов и аспирантов юридических факультетов и вузов, а также для всех, кто интересуется вопросами противодействия коррупции.

ISBN: 978-5-16-013736-0

9 785160 137360