



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
A72

*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 государственного права 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

A72 **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, разработанных 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*

Reviewers:

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.

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 коррупции¹.

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 служащих² 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 коллизий¹, 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 (УКВА)² законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционных практик³. 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 коррупции⁴. Российским компаниям до последнего времени не предъявлялись обвинения в коррупции. Однако сейчас ситуация изменилась⁵.

Статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность⁶ 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 лица¹. Одна из существенных особенностей указанной статьи заключается в том, что противоправное деяние совершается физическим лицом², 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 негоднованию 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-

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 NewtonС.
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