Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции

ЧЕРНОГОР Николай Николаевич, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: theory@izak.ru

ЗАЛОИЛО Максим Викторович, старший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: z-lo@mail.ru

ИВАНЮК Оксана Александровна, старший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: isidora@yandex.ru

Исследуется роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Эта тема приобретает особую значимость в свете необходимости формирования духовно-нравственного фундамента поведения государственных (муниципальных) служащих. Актуальность исследований подобного рода подтверждается включением в Национальный план противодействия коррупции на 2016—2017 гг. мер, нацеленных на усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение государственными (муниципальными) служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Анализируются источники этических и нравственных норм поведения государственных (муниципальных) служащих; раскрываются запреты, ограничения и требования к поведению государственных (муниципальных) служащих, установленные в целях противодействия коррупции; определяются этические и нравственные основы поведения государственных (муниципальных) служащих; проводится классификация способов влияния этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Авторами сформулированы выводы, что источниками этических и нравственных основ поведения 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 (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.

Ключевые слова: противодействие коррупции, этические нормы, нравственные нормы, правосознание, мораль, государственный служащий, муниципальный служащий, кодекс этики, запреты, ограничения, требования.

Role of Ethical and Moral Rules with a View to Ensuring the Compliance of Anti-Corruption Prohibitions, Restrictions and Requirements

N. N. CHERNOGOR, head of the Department of state-legal disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: theory@izak.ru

M. V. ZALOILO, senior research fellow of the Department of theory of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: z-lo@mail.ru

O. A. IVANYUK, senior research fellow of the Department of theory of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: isidora@yandex.ru

The article discusses the role of ethical and moral standards with a view to ensuring the compliance of anti-corruption prohibitions, restrictions and requirements. This topic is of high importance in a light of the necessity of moral basis formation of the state (municipal) officer's behavior. The relevance of such researches is doubtless and confirmed by the inclusion in the National Anti-Corruption Plan for 2016—2017 of measures, aimed at strengthening of the impact of ethical and moral rules respecting the anti-corruption prohibitions, restrictions and requirements by state (municipal) officers.

The authors analyze the sources of ethical and moral standards of behavior of state (municipal) officers; prohibitions, restrictions and requirements established in order to counter corruption; ethical and moral foundation of behavior of state (municipal) officers. The article provides a classification of the measures of impact of ethical and moral rules for state (municipal) officers on ensuring the compliance of anti-corruption prohibitions, restrictions and requirements.

The authors set out the following conclusions: the sources of ethical and moral standards of behavior of the state (municipal) officers are the normative legal acts, the system of anti-corruption education, the mentality of the state (municipal) officer, traditions and religious norms; in Russian legislation there is a system of the prohibitions, restrictions and requirements established in order to counter corruption, based on compliance with ethical and moral rules; the system of the ways of impact of ethical and moral rules on ensuring the compliance of anti-corruption prohibitions, restrictions and requirements for state (municipal) officers includes legalized moral rules (mandatory and voluntary) as well as not legalized moral norms, compliance with which depends solely on a will of their carrier.

Keywords: anti-corruption, ethical rules, moral rules, legal consciousness, morality, state officer, municipal officer, code of ethics, prohibitions, restrictions, requirements.

DOI: 10.12737/article_599d74428a0cb8.57783439

Коррупция как сложное социальное явление включает экономические, юридические, социальные, политические и этические элементы, пронизывая в современной России все сферы социального взаимодействия¹. Обеспечению комплексного

воздействия на коррупцию служит принцип сочетания правовых и неправовых средств противодействия ей. По справедливому утверждению Т. Я. Хабриевой, «нормы права охва-

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред.

Т. Я. Хабриева. М., 2012. С. 30; Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013. С. 129.

тывают 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»².

Решения, принимаемые на всех уровнях публичного управления в демократическом правовом государстве, должны опираться не только на право, но также на нормы морали и нравственности, принятые в данном обществе представления о долге, чести и справедливости. Такие же требования распространяются на цели государственной и муниципальной службы, ее принципы, базовые профессиональные требования к ее кадрам, основные правила деятельности государственного (муниципального) служащего.

Поэтому вполне закономерно, что необходимость усиления влияния этических и нравственных норм на соблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований признается на государственном уровне, в том числе путем закрепления в государственных программных документах. В частности, Национальным планом противодействия коррупции на 2016—2017 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147, предусмотрены, помимо прочего, меры, нацеленные на усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение государственными (муниципальными) служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

² 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 (г. Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015. С. 73, 76—77.

Источники этических и нравственных норм поведения государственных (муниципальных) служащих. К основным источникам этических и нравственных норм, составляющим 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 настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции³. Одной из важных гарантий соблюдения нормативных предписаний является высокий моральный уровень государственных (муниципальных) служащих.

Общие принципы служебного поведения государственных служащих, во многом базирующиеся на нравственных основаниях, утверждены Указом Президента РФ 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), который в п. 8 ч. 1 ст. 18 в числе требований к служебному поведению гражданского служащего закрепляет запрет со-

³ См.: Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 7.

вершения поступков, порочащих его честь и достоинство. В свою очередь, требования к служебному поведению муниципального служащего установлены в ст. 14² 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 поведения⁴.

Этика государственных (муниципальных) служащих 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 решений⁵.

⁴ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 211—219.

⁵ См.: Шувалова Н. Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д., 2006. С. 14.

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; противодействия коррупции.

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.

Президиумом Совета при Президенте РФ 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»⁶ отмечается: в различных странах есть доказательства

⁶ URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>.

тому, что тщательно разработанные обучающие мероприятия по вопросам этики значительно повышают компетенции обучающихся. Так, 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, связанных 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 Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии государствам рекомендуется: поощрять и обеспечивать качество обучения государственных служащих 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 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.

В Обзоре рекомендаций Минтруда России 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 (письмо Минтруда России от 10 июля 2013 г. № 18-2/10/2-3836), в числе антикоррупционных мероприятий рекомендуется проводить учебно-практические семинары (тренинги) и разрабатывать методические рекомендации и информационные памятки о возможной ответственности за коррупционные правонарушения. В рамках учебных семинаров (бесед, лекций, практических занятий) рекомендуется разъяснять процедуры и формы соблюдения требований к служебному поведению служащих, а также этические нормы поведения, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

Запреты, ограничения и требования к поведению государственных (муниципальных) служащих, установленные в целях противодействия коррупции. Главная цель законодательного установления ограничений, запретов и требований к служебному поведению, связанных с государственной и муниципальной службой⁷, 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 области⁸, ор-

⁷ Об обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими ограничений, запретов, обязанностей и принципов служебного поведения см., в частности: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 73—88.

⁸ См. также: Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012.

границно дополняют установленные законом меры юридической ответственности, которые могут быть применены к государственным (муниципальным) служащим.

Запреты и ограничения антикоррупционной направленности имеют общий характер. В равной степени они распространяются на всех государственных и муниципальных служащих независимо от их служебного положения.

Под запретами (ограничениями, требованиями), установленными в целях противодействия коррупции, можно понимать законодательно установленные требования:

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

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).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) в ст. 12¹ устанавливает ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальные должности. В частности, в их число входит запрет получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха,

транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц.

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальные должности, 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.

В соответствии со ст. 12⁵ Закона о противодействии коррупции для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальные должности, должности государственной службы, должности муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых в России на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в целях противодействия коррупции могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения.

Система запретов, ограничений и требований к поведению государственных служащих, установленных в целях противодействия коррупции, закреплена в ст. 16—18 Закона о государственной гражданской службе, а также в ст. 13, 14, 14² 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 запретов, ограничений и обя-

занностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, которые распространяются на новые категории лиц, укрепляясь в нормах отраслевого законодательства и в кодексах этики⁹. Существует достаточно обширная практика применения правовых норм, их устанавливающих. Так, в 2015 г. к дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных ограничений и запретов были привлечены около 18 тыс. чиновников разного уровня (800 должностных лиц были уволены, из них 460 — в связи с утратой доверия)¹⁰. Эти данные показывают эффективность нормативно установленных антикоррупционных запретов в деле борьбы с коррупцией.

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 должностных обязанностей, последовательном соблюдении государственных интересов, защиты прав и свобод граждан.

В основе систематизации этических принципов служебного поведения как основополагающих требований к нравственной сущности профессиональной деятельности служащих, которых они должны придерживаться в процессе выполнения служебных обязанностей, заложена идея общественного служения, вытекающая из положений ч. 1 ст. 7 Конституции РФ о социальном характере Российского государства.

⁹ См.: Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 111.

¹⁰ См.: Трунцевский Ю. В., Гехова Д. Х., Муратова О. В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 54.

Система требований к поведению служащих включает подсистемы правовых норм, морального регулирования и правил служебного этикета. Среди моральных требований к служебному поведению:

этические принципы — одна из форм нравственного сознания, в которой в наиболее общей форме выражаются выработанные в моральном сознании общества или данной профессиональной среды требования к нравственной сущности и социальному назначению деятельности должностных лиц;

этические нормы (конкретизируют требования этических принципов в виде определенных правил поведения);

запреты на совершение конкретных действий, вступающих в противоречие с этическими принципами и нормами служебного поведения.

В числе базовых принципов поведения служащих можно назвать принципы законности, гуманизма, беспристрастности и независимости, ответственности, справедливости, лояльности.

Перечисленные этические принципы задают общие ориентиры, направление, обеспечивая целостность и жизнеспособность государственной и муниципальной службы как системы и выражая ее высшие ценности. 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 (муниципальной) службы многих стран мира.

В ряду этических норм и принципов следует выделить такие понятия, как «профессиональная честь» и «совесть».

В понятии «профессиональная честь» выражается оценка значимости той или иной профессии в жизни общества. Осознание этой значимости очень важно для государствен-

ного (муниципального) служащего и составляет основу профессионального достоинства.

Совесть — это чувство нравственной ответственности за свое поведение перед окружающими людьми, обществом¹¹; внутренняя оценка своих поступков и чувство нравственной ответственности за свое поведение¹². При этом совесть является этической категорией, сущность которой сводится к способности человека осуществлять правовой самоконтроль, внутреннюю самооценку с позиций соответствия своего поведения требованиям нравственности, самостоятельно формулировать для себя нравственные задачи¹³.

В целом профессиональная мораль имеет ряд особенностей, среди которых можно выделить:

общественное значение ценностей профессиональной деятельности (обязательность исполнения профессионального долга, являющегося определяющим элементом профессиональной морали);

нравственные требования, которые имеют особое значение для данной профессии;

правила, нормы, обычаи, привычки, закрепленные в сознании и реализуемые в практической деятельности представителей той или иной профессии¹⁴.

Формирование у служащего, а также у лиц, претендующих на замещение вакантной должности государственной (муниципальной) службы, навыков антикоррупционного поведения предусматривает сознательное возложение ими на себя в процессе поступления на государственную (муниципальную) службу

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»¹⁵.

Особые правила этики служащих формулируются в различных кодексах этики и служебного поведения¹⁶. 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 (муниципальных) служащих перечислены в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по проти-

¹¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1953. С. 684.

¹² См.: Словарь русского языка: в 4 т. М., 1961. Т. 4. С. 243.

¹³ См.: Кобликов А. С. Юридическая этика. М., 2002. С. 18.

¹⁴ Ахметова Н. Роль профессиональной этики в профилактике коррупции // Власть. 2009. № 6. С. 106—109.

¹⁵ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. С. 392, 395—396.

¹⁶ По состоянию на начало 2017 г. в России на федеральном уровне приняты и действуют более 100 кодексов служебной и профессиональной этики.

водействию 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 служащие независимо от замещаемой ими должности. Целью этого документа является установление этических норм и правил служебного поведения служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения служащих.

Типовой кодекс призван повысить эффективность выполнения служащими своих должностных обязанностей, служит основой для формирования должной морали в сфере государственной (муниципальной) службы, уважительного отношения к последней в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности служащих, их самоконтроля. Он является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих¹⁷.

Нарушение служащим положений Типового кодекса, если оно не содержит признаки уголовно наказуемого деяния, административного правонарушения или дисциплинарного проступка, подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципаль-

ных) 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 частными структурами, 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 ответственности¹⁸ (вплоть до уголовной¹⁹) к государственным (муниципальным) служащим, нарушающим нормы этих кодексов. В связи с этим, как неоднократно подчеркивается в исследованиях Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, принципиально важно провести «водораздел» между различными формами социальной регуляции, основаниями их применения²⁰.

¹⁸ 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.

¹⁹ См., например, Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Ногинского муниципального района, утв. постановлением главы Ногинского муниципального района Московской области от 22 августа 2012 г. № 33.

²⁰ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы. С. 28—29.

¹⁷ 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.

В то же время существуют определенные недостатки рекомендательного характера этических кодексов. В связи с этим задачей первоочередной важности называется совершенствование Типового кодекса, что предусматривалось Национальным планом противодействия коррупции на 2014—2015 гг. (подп. «п» п. 2), утвержденным Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226.

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»²¹.

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 служеб-

ному 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 действия на всю территорию Российской Федерации и на всех подпадающих под действие соответствующего законодательного акта лиц и проч.);

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 воздействии 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 регулятив-

²¹ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организации: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 170—171.

ные 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 борьбы с коррупцией технологических способов 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 общегосударственном уровне, уровне субъектов РФ, 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 запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, может быть достигнута при обеспечении повсеместного применения данных способов в их совокупности.

Выводы и рекомендации. По итогам рассмотрения способов влияния этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих на соблюдение запретов, ограничений и требова-

ний, установленных в целях противодействия коррупции, можно сделать следующие основные выводы.

Источниками этических и нравственных основ поведения 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 (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.

В целом этические принципы и нормы в наиболее общей форме выражают требования к нравственной сущности государственного (муниципального) служащего, назначению его деятельности, характеру его взаимоотношений с государством, доверенным лицом которого он выступает, и с обществом, обеспечивая взаимодействие между государством и его гражданами.

Государственная (муниципальная) служба должна создать организационные условия соблюдения этических требований: единство этических требований, стабильность государственной (муниципальной) службы, социальная и правовая защищенность государственного (муниципального) служащего, сбалансированность правовых ограничений и предоставляемых государственно-му (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.

Библиографический список

- Ахметова Н. Роль профессиональной этики в профилактике коррупции // Власть. 2009. № 6.
- Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник / сост. Н. А. Власенко, А. М. Цирин, Е. И. Спектор [и др.]. М., 2016.
- Кобликов А. С. Юридическая этика. М., 2002.
- Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организации: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.
- Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1953.
- Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012.
- Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.
- Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.
- Словарь русского языка: в 4 т. М., 1961. Т. 4.
- Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (г. Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015.
- Трунцевский Ю. В., Гехова Д. Х., Муратова О. В. Правопорядок и коррупция: современные вызовы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4.
- Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013.
- Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
- Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М., 2012.
- Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.
- Шувалова Н. Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д., 2006.