

УДК 342:174–053.34(470.53)

А.А. Колдушко

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТИКИ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Рассматриваются особенности правового регулирования этики служебного поведения государственных служащих, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, правовой статус комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Ключевые слова: этика служебного поведения, государственные служащие, Кодекс этики и служебного поведения, комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, Пермский край.

Проблема регулирования этики государственной службы в последние годы стоит достаточно остро. В условиях проведения административной реформы и совершенствования государственного управления этические механизмы играют заметную роль. Создаются административные и должностные регламенты, в которых прописываются в том числе и принципы служебного поведения государственных служащих. Вместе с тем исследователи в большей мере обращают внимание на такие проблемы правового регулирования, как конфликт интересов на государственной службе, противодействие коррупции и пр. [1–5]. Проблема этики служебного поведения в ее правовом приложении только начинает изучаться в комплексном виде: определяются основные понятия, положения законодательства [6–8].

Этика служебного поведения регулируется рядом федеральных и региональных нормативно-правовых актов. В первую очередь Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [9]. Так, ст. 18 содержит требования к служебному поведению гражданского служащего – всего 14 пунктов [9]. Проанализировав их, отметим, что треть из них можно отнести к общечеловеческим, общегражданским этическим нормам.

© Колдушко А.А., 2014

Колдушко Анна Анатольевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и истории ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: koldushko@mail.ru.

Конкретизация требований к служебному поведению гражданских служащих приводится в Указе Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [10]. Общие принципы представляют собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей, всего – 18 принципов, из которых наиболее развернутое освещение в указе получили правила публичных выступлений государственных служащих: «п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего; р) соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации; с) уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации; т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота» [10].

Следующим шагом в совершенствовании нормативной базы по регулированию этики служебного поведения стало появление Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих [11]. Типовой кодекс состоит из 4 глав, включающих в том числе ответственность за нарушение положений кодекса. Типовой кодекс содержит основные принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих и рекомендательные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. Рекомендательные принципы детализируют ос-

новные, касающиеся соблюдения норм служебной, профессиональной этики, правила делового поведения. Несмотря на то, что Типовой кодекс является рекомендательным, считаем необходимым принципы, изложенные в Типовом кодексе (как основные, так и рекомендательные), сформулировать более четко, чтобы избежать двусмысленной трактовки. Например, в качестве рекомендательных принципов государственному служащему предлагается воздерживаться: «б) от грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений», а в основных – «соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения» [11]. Насколько соотносятся эти принципы, каковы границы между ними, не совсем ясно. Тем не менее Типовой кодекс лег в основу приказов исполнительных органов власти об утверждении кодексов этики и служебного поведения государственных гражданских служащих.

К нормативным актам регионального уровня относится Указ губернатора Пермского края № 54 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения заместителей председателя Правительства Пермского края, руководителей исполнительных органов государственной власти Пермского края и руководителя аппарата Правительства Пермского края» [12] и приказы исполнительных органов государственной власти Пермского края.

На сегодняшний день в Пермском крае принято 8 кодексов этики и служебного поведения государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти – в агентстве по государственным закупкам Пермского края, инспекции государственного технического надзора, министерстве здравоохранения, министерстве по делам Коми-Пермяцкого округа, природных ресурсов, промышленности, инноваций и науки, регионального развития, сельского хозяйства [13–20]. Кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края практически не отличаются от Типового кодекса. Единственное изменение в названии главы III: рекомендательные этические правила служебного поведения государственных служащих названы этическими правилами служебного поведения гражданских служащих.

К институциональным изменениям, связанным с оценкой этического поведения государственных служащих, следует отнести появление в органах государственной власти комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Исследователи обращают внимание на специфику их правового положения, проблемы и недостатки функционирования [21–22].

Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» было утверждено положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [23]. Основной задачей комиссий является содействие государственными органами в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции, в том числе в обеспечении соблюдения служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликтов интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и других федеральных законов [23].

В настоящее время степень охвата государственных органов комиссиями составляет свыше 94 % [24]. На краевом уровне действует Указ губернатора Пермского края от 24.08.2010 № 59 (ред. от 22.12.2011) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Пермского края и урегулированию конфликта интересов и о внесении изменений в отдельные указы губернатора Пермского края» [25]. Наиболее типичными основаниями для проведения заседаний комиссий являются: непредоставление или предоставление гражданским служащим недостоверных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; нарушение гражданскими служащими установленного порядка выполнения иной оплачиваемой работы, участие гражданских служащих в деятельности организации управления коммерческими организациями; нарушение гражданскими служащими законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; несоблюдение гражданскими служащими этических норм, конфликтные ситуации; несоблюдение гражданскими служащими установленных правил работы со служебной информацией. Как видим, в основном комиссия занимается предупреждением коррупциогенных факторов и конфликта интересов государственных служащих. Как показывает практика, в исполнительных органах государственной власти Пермского края не было ни одного заседания комиссии по вопросу нарушения государственных служащими этических норм.

Безусловно, вопрос о возможности регулирования этических принципов и норм довольно сложный. Существуют проблемы, касающиеся процедурных моментов работы комиссий: ее состава, функций, полномочий. Значительные трудности вызывает вопрос критериев оценки служебного поведения, так как нормативно-правовые акты не содержат на этот счет строгих указаний. Вместе с тем нормативное регулирование этики служебного поведения необходимо, как и дальнейшее ее совершенствование.

Список литературы

1. Федосенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирование конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10.

2. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2.

3. Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование разрешения конфликтов интересов на государственной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 6.

4. Пономарева Е.А. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе и противодействие коррупции // Безопасность бизнеса. – 2012. – № 1.

5. Кудашкин А.В., Козлов Т.А. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. – 2010. – № 10.

6. Дугенец А.С., Бережкова Н.Ф. Роль этических норм в противостоянии коррупции в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. – 2011. – № 11.

7. Куракин А.В., Ватель А.Ю., Терентьев Э.В. Административно-правовое регулирование этического поведения государственных гражданских служащих и обеспечения их надлежащего служебного поведения // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 5.

8. Шуралева С.В., Ваньков А.В. Систематизация этических правил поведения государственных гражданских служащих в российском и международном праве // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. – 2012. – № 1.

9. О государственной гражданской службе Российской Федерации (с изменениями и дополнениями): Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.04.2013).

10. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

11. 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)) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

12. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения заместителей председателя Правительства Пермского края, руководителей исполнительных органов государственной власти Пермского края и руководителя аппарата Правительства Пермского края: Указ губернатора Пермского края № 54. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

13. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края в Агентстве по государственным закупкам Пермского края: Приказ Агентства по государственным

закупкам Пермского края от 19.11.2012 N СЭД-32-01-04-27. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (дата обращения: 13.03.2013).

14. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения: Приказ Инспекции государственного технического надзора Пермского края от 07.12.2012 N СЭД-28-02-06-13. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (дата обращения: 13.03.2013).

15. Об утверждении Положения о правилах служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства: Приказ Министерства здравоохранения Пермского края от 18.06.2009 № СЭД-34-01-06-90/239 (ред. от 11.10.2010). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

16. О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края, замещающих должности государственной гражданской службы Пермского края в Министерстве по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края: Приказ Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края от 25.02.2011 № СЭД-50-01-05-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

17. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края, замещающих должности государственной гражданской службы Пермского края в Министерстве природных ресурсов Пермского края: Приказ Министерства природных ресурсов Пермского края от 05.03.2011 № СЭД-30-03-07-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

18. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края, замещающих должности государственной гражданской службы Пермского края в Министерстве промышленности, инноваций и науки Пермского края: Приказ Министерства промышленности, инноваций и науки Пермского края от 25.02.2011 № СЭД-47-05-09-19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

19. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Пермского края, замещающих должности государственной гражданской службы Пермского края в Министерстве регионального развития Пермского края: Приказ Министерства регионального развития Пермского края от 01.03.2011 № СЭД-53-05.01-10. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (дата обращения: 13.03.2013).

20. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства сельского хозяйства Пермского края: Приказ Министерства сельского хозяйства Пермского края от 25.02.2011 № СЭД-25-01.1-02-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

21. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. – 2011. – №10.

22. Дейцева Н.А., Мартынов А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов // Административное и муниципальное право. – 2010. – №7.

23. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»): Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 13.03.2012) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.03.2013).

24. Нечаева Т.В., Кириллин А.В. О государственной и гражданской службе Российской Федерации» (постатейный): Комментарий к ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ. – М.: Деловой двор, 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

25. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Пермского края и урегулированию конфликта интересов и о внесении изменений в отдельные указы губернатора Пермского края: Указ Губернатора Пермского края от 24.08.2010 № 59 (ред. от 22.12.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2013).

Получено 15.02.2014

A.A. Koldushko

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC EMPLOYEES' OFFICIAL BEHAVIOUR ETHICS (BY THE EXAMPLE OF PERM KRAI)

Specific features of legal regulation of public employees' official behavior ethics, normative legal acts of Federal and regional levels, legal status of commissions dealing with ethics of public employees' official behavior and conflicts of interests regulation have been considered in the article.

Keywords: ethics of official behaviour, public employees, Code of ethics and official behavior, Commission dealing with the ethics of public employees' official behavior and conflicts of interests regulation, Perm Krai.