

**ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
КАК ОБЪЕКТА КОНТРОЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****THE ETHICAL AND LEGAL ASPECTS
OF THE PUBLIC SERVICE
AS AN OBJECT
OF CONTROL ACTIVITIES**

В статье рассматриваются этические нормы поведения государственного служащего, эτικο-правовые аспекты государственной службы.

Ключевые слова: процессуально-правовой институт, уголовно-правовой иммунитет, мораль, этика, норма.

The article examines the ethical norms of conduct for civil servants, ethical and legal aspects of public service.

Keywords: procedural-legal institute, criminal immunity, morality, ethics, norm.

Проблема этики и морали в государственном управлении для РФ является новой, и обусловлено это тем, что в предыдущие периоды власть считала государственного служащего «винтиком в большом механизме» [1], чем освобождала его от соблюдения определенных этических норм. При этом в своей деятельности государственный служащий руководствовался такими принципами, как четкое выполнение директив сверху, отчужденность в общении, формальное отношение к людям.

Эти принципы вошли в явное противоречие с требованиями настоящего времени, в котором основными «этическими принципами юридической деятельности являются: 1) принцип служения праву и 2) принцип служения людям» [12, с. 122] (при этом следует отметить универсальность применения этих принципов по отношению к любому иному виду деятельности государственных служащих), а критериями оценки деятельности юристов является компетентность, опытность, умение анализировать, доступность и тактичность в общении, уважение к личности, помощь гражданам в решении проблем. В ходе реформирования развития государственной службы одной из первоочередных задач является разработка норм и требований современной этики государственной службы. Ключевыми сред-

ствами регулирования и контроля управленческой деятельности и поведения государственных служащих, обеспечивающих достижение этой цели, является право и мораль [2].

Ведь если человек, профессионал, не имеет устойчивых моральных позиций, ориентированных на государственные интересы, результаты его деятельности будут негативными для общества, то есть он будет работать вполне профессионально, но в личных или групповых интересах [7].

Такой профессионализм может стать разрушительным для государства. Мораль – это система норм и принципов, регулирующих поведение людей с позиций добра и зла, справедливого и несправедливого.

Основная общественная функция морали заключается в регуляции человеческого поведения и человеческих отношений. Она выполняет внеинституциональную и нормативную регуляции.

Моральные ценности и нормы, имеющие отношение к государственной власти и ее институтам, в совокупности составляют этику государственного управления [6].

Этика государственного управления – это нормативная основа государственно-властной деятельности, касающаяся таких основных проблем управления, как справедливое социальное устройство общества и государства, взаимные права и обязанности руководителей и граждан,

¹ Магистрант НОУ ВПО «Российский новый университет».

фундаментальные права человека и гражданина, разумное соотношение свободы, равенства и справедливости.

Основными задачами этики государственно-управления являются [8]:

1) разработка и внедрение в современную практику государственного управления новых методологических подходов философской культуры на уровне современной гуманистической мысли;

2) обоснование моральных норм и ценностей в системе государственного управления.

Этика государственного служащего – это система пригодных и глубоко осознанных норм поведения, определенный порядок действий, правил взаимоотношений и принципов государственно-служебных отношений, принадлежащих данному обществу, которые являются нормами общечеловеческой морали. Профессионализм и эффективность работы государственного служащего – это показатели его нравственности, верности своему профессиональному долгу. Здесь следует отметить, что «профессионал – понятие динамическое. Только постоянное обновление знаний, постоянное развитие навыков, постоянная самооценка качеств и отношения к работе, внутренний контроль позволяют развивать и поддерживать профессионализм на уровне растущих требований общества, профессиональной корпорации и потребителей профессиональных услуг» [12, с. 124].

Этические же нормы существуют вне рамок поведения, которое можно оценить с правовой точки зрения.

Этическая норма поведения государственного служащего – это элементарная форма морального требования, которая является определенным образцом поведения, отражающим установленные потребности человеческого общежития и отношений, и имеет обязательный характер.

Основными чертами этических норм являются [13]:

– императивность, то есть обязательность, которая имеет не гипотетический, условный, а категоричный характер;

– способность к универсализации.

Условием демократического государственного управления, которое бы пользовалось уважением в обществе, являются беспристрастные государственные служащие, владеющие современными профессиональными знаниями и действующие в рамках закона. Правовой порядок, ежедневная практика законности в большой степени зависят от поведения государственных служащих, их отношения к своей работе, образа их

жизни, поскольку непосредственное окружение служащих в частности, и, следовательно, общество в целом постоянно формируют свое мнение об их деятельности и, соответственно, обо всем том, что связано с государственным управлением.

Государственный служащий живет не только сам по себе. Его лицо, индивидуальность, человеческие качества служат примером, формируют точку зрения и являются определенным ориентиром для окружающих.

Высокие требования к государственным служащим обуславливают гарантию нормальных условий их деятельности, особую повышенную защищенность личности. Одновременно эта защита является одной из важнейших гарантий авторитета ведомства или государственного органа, доверия и уважения к нему со стороны общества.

Люди, которые выполняют должностные функции, должны иметь повышенную защищенность. Однако она не является привилегией, которая бы нарушала принцип равноправия граждан. Официальное лицо не может пользоваться своим исключительным служебным положением для неправомερных действий.

Так, например, анализируя определенные этапы и особенности развития иммунитета в уголовном производстве как правовой категории, Н.С. Сопельцева отмечает, что правовой иммунитет – юридическая категория с социально-историческим содержанием, которая претерпела существенную трансформацию при сохранении терминологии [9]. Мы соглашаемся с автором приведенного высказывания, поскольку положения об иммунитете нашли свое отражение в различных отраслях права: конституционном, международном, уголовном, уголовно-процессуальном, административном, финансовом, но по терминологическому содержанию они не похожи.

Правовой иммунитет в общем смысле состоит из двух элементов – неотвѣтственности и неприкосновенности. Неприкосновенность представляет собой усложненный порядок привлечения к ответственности, а безответственность предусматривает освобождение от осуществления определенных обязанностей [10]. Процессуальный иммунитет является разновидностью правового иммунитета, поэтому сохраняет некоторые его характеристики. Вообще наделение определенного лица иммунитетом имеет целью подчеркнуть его особый правовой статус и создать необходимые условия для осуществления им своих полномочий, то есть иммунитет вме-

сте с привилегиями представляет собой важное средство в механизме правового регулирования.

Относительно определения понятия иммунитета в уголовно-процессуальном праве отдельного государства отметим, что необходимо учитывать не только историческое развитие института иммунитета в праве вообще, но и определенную трансформацию самого права как основного регулятора общественных отношений и различия в историческом развитии государств. Именно поэтому существуют различные подходы к определению уголовно-процессуальных иммунитетов. Однако большинство исследователей определяют его как совокупность процессуально-правовых институтов, нормы которых регулируют особый порядок уголовно-процессуального производства, что отличается от общего порядка. Так, например, А. Кибальник определяет уголовно-правовой иммунитет как совокупность особых правил, касающихся специально указанных в законе лиц, которые регулируют порядок наступления уголовной ответственности, отличный от общепринятого. При этом автор утверждает, что уголовно-процессуальные иммунитеты являются производными от уголовно-материальных, и с этим следует согласиться, однако при этом он ссылается на то, что особая процедура проведения процессуальных действий связана с тем или иным освобождением лица из-под сферы действия Уголовного закона [4]. Однако это положение является достаточно спорным, поскольку если лицо, наделенное иммунитетом, совершило преступление и его вина доказана должным образом, оно не освобождается от наступления определенных негативных последствий, предусмотренных в уголовном законодательстве, потому что вместе с существованием института иммунитета имеющиеся нормы регламентируют процедуру лишения лица этого иммунитета и наступления юридической ответственности за содеянное.

Таким образом, нормы права, которые предусматривают освобождение определенных субъектов от процессуальных обязанностей и особый порядок привлечения к уголовной ответственности и применения мер процессуального принуждения, объединяются в институт иммунитета. То есть, уголовно-процессуальный иммунитет – это функциональный правовой институт, исключительные нормы которого предусматривают предоставление дополнительных гарантий прав и интересов определенной категории лиц, а нормы о нем и составляют самостоятельный уголовно-процессуальный институт иммунитета, что состоит из норм, кото-

рые уполномочивают, обязывают, запрещают и регламентируют основания, порядок и условия освобождения определенной категории лиц от выполнения определенных процессуальных обязанностей, предусмотренных общими уголовно-процессуальными правилами.

Наделение субъекта процессуальным иммунитетом означает дополнительные гарантии его личных прав, которыми он наделяется в уголовном производстве, в то время как предоставление субъекту процессуальных привилегий – это наличие у него дополнительных прав по сравнению с другими субъектами уголовного производства. Носителями (субъектами) процессуального иммунитета могут выступать отдельные физические лица в связи со своим должностным статусом (например, президент, депутаты, судьи, адвокаты и др.) или в связи с определенными обстоятельствами (свидетель в уголовном производстве). Нужно отметить, что действие процессуального иммунитета не распространяется на медиатора (от медиация, от лат. *mediare* – посредничать; форма досудебного разрешения споров с помощью третьей нейтральной стороны), однако такой иммунитет (например, президента, депутата, судьи, дипломатического представителя) может распространяться также на вещи, транспортные средства, дома или помещения, которые занимает такое лицо, поскольку указанное освобождается из-под действия общих процессуальных норм [11].

В качестве аргумента объективности и полноты сформированного нами определения приведем мнение Дементьева И.Д., который считает, что «иммунитеты в уголовном судопроизводстве – это правовой институт, который представляет собой совокупность исключительных уполномочивающих, обязывающих и запрещающих юридических норм, регулирующих особый порядок производства процессуальных и следственных действий в отношении или при участии определенной законом категории граждан» [3].

Особая актуальность этики государственной службы обусловлена тем, что вопросы этики, норм и правил поведения государственных служащих раньше не регулировались специальными нормативными актами. Правила и стандарты поведения чиновников частично регулировались отдельными положениями различных нормативных актов, а в советский период – партийными и правительственными постановлениями.

Таким образом, в условиях реформирования системы государственной службы в РФ именно высокая квалификация, профессиональные и мо-

ральные качества служащих являются одними из важнейших факторов создания эффективной системы государственной власти, что соответствует стандартам правового государства.

Требования к профессиональной этике государственных служащих РФ определено в Конституции, Законе «О государственной службе», в ряде указов Президента РФ и в многочисленных ведомственных НПА.

Так, в частности п. 8 ст. 1 ФЗ «О государственной гражданской службе» устанавливает требование о том, что государственный служащий не должен совершать поступков, порочащих его честь и достоинство. Для этого он должен соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения, всегда вести себя так, чтобы содействовать созданию хорошей репутации соответствующего государственного органа и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность гражданского служащего и эффективность работы представляемого им органа.

Законодательное закрепление этических стандартов государственной службы, с одной стороны, является свидетельством сознательного стремления государства утверждать в системе общественных отношений моральные ценности, а с другой – указывает на то, что право возвышается до уровня моральных ценностей. Моральное значение правового закрепления моральных ценностей государственных служащих состоит в том, что право, помогая государственной службе быть последовательной в своей деятельности, в утверждении провозглашенных моральных стандартов, в то же время не позволяет отступать от закрепленных ценностей и принципов.

Если же право не выполняет своей функции в государственном управлении, то в общественных отношениях развивается безответственность, а в обществе – недоверие к государству и апатия народа.

Следует отметить, что на уровне нормативно-правовых документов практически невозможно составить исчерпывающий перечень правил поведения государственных служащих. Ведь многие действия работников государственной службы не могут регулироваться правовыми нормами, поскольку регулируются нормами морали, что и обуславливает необходимость разработки современных морально-этических норм поведения государственного служащего.

Что же до законодательно-нормативного регулирования поведения государственных служащих, то здесь можно говорить об отдельных аспектах, зафиксированных в Законе «О государ-

ственной службе» и Законе «О борьбе с коррупцией», а также в многочисленных ведомственных отраслевых НПА.

Так, например ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14] в ст. 33 предусматривает аттестацию сотрудников ОВД РФ как средство поддержания высоких этических и моральных качеств сотрудников и борьбы с коррупцией и должностными преступлениями.

Так, за девять месяцев 2013 г. аттестационными комиссиями органов внутренних дел и внутренних войск МВД России рассмотрено: 403 материала о несоблюдении требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов; 1744 материала – о предоставлении неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; 391 материал – о невозможности по объективным причинам предоставить сведения о доходах членов семьи; 287 обращений граждан, замещавших до увольнения со службы в органах внутренних дел и внутренних войск МВД России должности с высоким риском коррупционных проявлений, за получением согласия на замещение должностей в коммерческих или некоммерческих организациях.

По рекомендациям аттестационных комиссий 682 сотрудника органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России привлечены к дисциплинарной ответственности.

Комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению федеральных, государственных, гражданских служащих системы МВД России и урегулированию конфликта интересов рассмотрено: семь материалов о предоставлении неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; пять обращений граждан, замещавших до увольнения со службы в органах внутренних дел должности с высоким риском коррупционных проявлений, за получением согласия на замещение должностей в коммерческих или некоммерческих организациях; два материала о невозможности по объективным причинам предоставить сведения о доходах членов семьи; один материал о несоблюдении требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов.

По рекомендациям комиссий, шестеро федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России привлечены к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, отечественный подход к морально-правовому регулированию поведения государственных служащих является, по нашему мнению, необходимым и вполне обоснованным, однако недостаточным. Правовое регулирование объективно способно нейтрализовать существующий в практике государственного управления субъективизм, особенно при принятии решений. Не решает оно также и проблемы доминирования личных контактов и отношений над отношениями чисто деловыми. Тем более, что по сути и целям профессиональная деятельность государственного служащего является творческой, а сам процесс труда носит коллективный характер и требует открытости и высокой степени согласованности действий и солидарного поведения. При таких обстоятельствах единственным мериллом честности при исполнении служебных обязанностей и справедливости при принятии решений является совесть.

Литература

1. Булычев Е.Н. Юридическая деонтология : хрестоматия / сост. Е.Н. Булычев. – Уфа : Акад. ВЭГУ, 2011. – 236 с.
2. Булычев Е.Н., Евграфова А.О. Противодействие коррупции: психолого-идеологический аспект // Актуальные проблемы государственно-правового развития Российской Федерации : материалы Республиканской студенческой научно-практической конференции / науч. ред. С.Б. Сафина. – Уфа : БАГСУ, 2013. – С. 26–30.
3. Дементьев И.Д. К вопросу о понятии уголовно-процессуальных иммунитетов // Российский следователь. – 2000. – № 8. – С. 6.
4. Кибальник А. Иммунитет как основание освобождения от уголовной ответственности // Российская юстиция. – 2000. – № 8. – С. 34–35.
5. Климентов В.Л. Медиация в схемах и таблицах. – М., 2011.
6. Комахин Б.Н. Этика служебного поведения государственных гражданских служащих и разрешение конфликта интересов в процессе модернизации государственной службы // Актуальные вопросы административного и информационного права : материалы Международной научно-практической конференции / под ред. М.А. Лапина, Г.Ф. Ручкина. – М. : Фин. ун-т, 2013. – С. 107–119.
7. Оськина И.Ю., Лупу А.А. Закон о полиции : практический комментарий. – М. : АБАК, 2011. – 216 с.
8. Оськина И. В защиту защитников // Домашний адвокат. – 2011. – № 2.
9. Сопельцева Н.С. Возникновение и развитие правового института парламентского иммунитета // Проблемы права. – 2004. – № 4. – С. 64–69.
10. Сопельцева Н.С. Понятие правового иммунитета в российском законодательстве // Вестник Челябинского университета. Право. – 2003. – № 2. – С. 22–28.
11. Степакина В.Е. Проблемы правового регулирования залога как меры пресечения в уголовном процессе // Осуществление и защита прав граждан в современном обществе : материалы II Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, соискателей и студентов / отв. ред. О.Н. Князева. – Омск : Изд-во АНО ВПО «Омский экономический институт», 2013. – С. 110–116.
12. Тыртышный А.А. Этические принципы профессионализации юристов. Формирование навыков решения сложных этических ситуаций на основе устойчивых этических ориентиров и моделей решения этических коллизий в профессиональной деятельности и коммуникации сотрудников органов и учреждений юстиции : материалы Международной молодежной научной школы, Москва, 18 сентября 2012. – РосНОУ. – С. 122–124.
13. Ушканенко В.Ф. Развитие профессиональной этики государственных и муниципальных служащих как условие преодоления правового нигилизма // Эффективность правотворчества и правоприменительной деятельности правового государства : сборник научных докладов и сообщений преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов на круглых столах 26 ноября 2009 г. и 25 февраля 2010 г. / отв. за вып. А.С. Борисов, Ю.Ю. Пономарева, Е.Н. Селютина. – Орел : Изд-во ОРАГС, 2010. – С. 101–107.
14. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 21.03.2014) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.
15. Федеральный закон от 27.06.2004 № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».