



ЭТИЧЕСКИЕ ПРАВИЛА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Л.Е. ЛАПТЕВА, Е.А. ЮРТАЕВА

Лаптева Людмила Евгеньевна, декан юридического факультета им. М.М. Сперанского, заведующий кафедрой истории государства и права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва), доктор юридических наук, профессор.

Юртаева Евгения Анатольевна, доцент кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва), кандидат юридических наук, старший научный сотрудник.

При всем многообразии способов социального регулирования наиболее удобным считают использование правовых регуляторов. Вместе с тем регулирование, предполагающее жесткие формы воздействия на ситуации, порождаемые отклонением от нормы, не всегда гарантирует достижение желаемого социального результата. Более того, в сфере коррупции угрозы уголовного преследования или административного наказания могут быть легко устранены повышением платы за риски. В этих условиях приобретает особый смысл поиск иных - ненормативных - механизмов пресечения коррупционных практик. Опасность коррупции состоит не только и не столько в экономических потерях. Коррупция губительна для общественной нравственности, поскольку снижает доверие к государственным органам, подрывает позитивные возможности публичного управления, не оправдывает правомерные ожидания общества, вселяет ложную уверенность в том, что иначе система государственного управления функционировать не может. Использование профилактических и воспитательных мер для предупреждения коррупции в перспективе способно дать положительный результат. Государство, создавая и применяя этико-поведенческие нормы, попутно решает задачу стимулирования должного поведения наиболее естественным и гуманным способом - через добровольное признание общественной ценности нравственного поведения.

Ключевые слова: коррупция, правовое регулирование, этико-поведенческий фактор, этические нормы, этический кодекс.

Anti-corruption ethical rules

L.E. Lapteva, E.A. Yurtaeva

Lapteva Ludmila, dean, head of the chair, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow), doctor of legal sciences.

Yurtaeva Evgeniya, associate professor, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow), candidate of legal sciences.

Legal regulators are considered the most convenient among various ways of social regulation. At the same time, the rigid forms of combating deviations do not always guarantee a desired social result. Moreover, it is quite easy to avoid the threats of criminal prosecution and administrative punishment for the corruption deeds by raising the risk charges. Under these circumstances, it becomes important to search for other - non-legal - mechanisms of combating corruption. Corruption causes not only

economic losses; it is also disastrous for public morality, because it reduces trust in state authorities, destroys opportunities for public administration, doesn't meet the society's legitimate expectations, and gives rise to a false belief that the government system cannot function differently. The use of proactive and upbringing measures to prevent corruption can bring a positive result in the future. The state, developing and applying ethical and behavioural standards, simultaneously solves the problem of stimulating proper behaviour most naturally and humanely through the voluntary recognition of the social value of moral behaviour.

Key words: corruption, legal regulation, ethical and behavioural factor, ethical standards, ethical code.

За прошедшие два десятилетия наметился перелом в представлениях о методах государственного управления, который объясняется в том числе кризисом традиционного правового регулирования. На смену убеждению в том, что любую проблему можно решить принятием очередного закона, приходит осознание необходимости более гибкого воздействия на общественные отношения посредством норм-принципов и ценностей. Эффективность социального управления достигается применением не одного, пусть и очень авторитетного и привычного, средства - принятия законов и иных нормативных правовых актов, а использованием всех ресурсов правотворческого, правоприменительного, нормативного, этико-поведенческого и иного спектра действия.

Современные геополитические проблемы порождают необходимость отвечать на вызовы безопасности, которые в свою очередь требуют разработки новых механизмов сотрудничества, координации экономической политики государств во избежание новых кризисов. Ни одно из названных направлений не может быть полностью реализовано без достижения ощутимых результатов в противодействии коррупции. Коррупция негативно влияет как на внутригосударственную жизнь, так и на межгосударственные связи: отрицательно сказывается на развитии международных коммерческих отношений, осложняет приток инвестиций, препятствует развитию конкурентной рыночной экономики, лишает страны и регионы возможности реализовывать свой экономический потенциал, а общество - позитивной социальной перспективы.

Масштаб коррупции может быть разным, однако исследователи солидарны в оценках вреда, наносимого коррупцией управленческой структуре государства, ее демократическим институтам. "Организованная преступность, терроризм, коррупция - все эти явления получают широкое распространение по всему миру, искажая традиционную систему ценностей и подменяя ее собственными императивами. В силу этого одной из главнейших задач, стоящих перед современным государством, является сохранение и поддержание традиционной системы ценностей" <1>. Но если при решении этой задачи опираться только на репрессивные ресурсы - законодательные или организационные, то возникает угроза формирования особого типа взаимоотношений, где способами функционирования государства, его органов и должностных лиц становятся подавление свободы, навязывание единственного мнения как нормы, нарушение морали, деформация нравственных ценностей. Поэтому наряду с нормативно-правовыми необходимо привлекать и иные - ненормативные, в том числе этические, - регуляторы.

<1> Снетков В.Н., Савельева А.П. Правовые ценности как проекция морально-этического императива в сфере регулирования общественных отношений // Правотворчество как индикатор правовых ценностей: внутригосударственное, наднациональное и международное измерения:

Коллектив. моногр. / Под ред. И.Л. Честнова. СПб., 2018. С. 234.

Повсеместный рост коррупции был вызван технократизацией управления, а также укреплением союза между властью и бизнесом. Несмотря на то что борьба с коррупцией на государственной службе активно ведется уже не менее 20 лет, зарубежные исследователи констатируют, что статистические данные о коррупции далеко не полны ввиду ее высокой латентности. Ни одна из сторон коррупционного деяния не заинтересована в том, чтобы обнародовать информацию о нем. В итоге деяние с явными признаками коррупции, если его и удастся обнаружить, может в последующем быть квалифицировано и как простое вымогательство, и как одна из форм кражи, и даже просто как дисциплинарное нарушение. Все это затрудняет ведение статистического учета, искажает реальный характер и масштабы коррупционных проявлений <1>.

<1> De Lancer Julnes P., Villoria M. Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: The case of Spain // International Review of Public Administration. 2014. N 19. P. 23 - 43.

Коррупция идет рука об руку со злоупотреблением властью, попытками произвольно расширять допускаемую законом дискрецию. В одной из обличительных речей член Палаты общин публицист и философ Э. Берк (1788 г.) говорил: "Система произвола в действительности всегда является коррупционной. Еще никогда не было человека, который, думая, что не существует иного закона, кроме его собственной воли, не придет к мысли о том, что для него нет иной цели, помимо его собственной прибыли. Коррупция и власть произвола, несомненно, имеют общий естественный источник происхождения, в котором они с неизбежностью порождают друг друга" <1>. Подобные властные схемы, предполагающие консервацию системы институтов публичной власти, обеспечивающих государственные и частные привилегии, наблюдаются в ряде стран и в наши дни.

<1> Цит. по: Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции. М., 2019. С. 113.

Опасность коррупции в том и состоит, что она не исчерпывается одними финансовыми потерями государства. Фактические финансовые выгоды, получаемые отдельными лицами, а значит, и размер нанесенного государству ущерба иногда не так уж велики. Но любое проявление коррупции губительно для общественной нравственности, поскольку снижает доверие к органам государственной власти, подрывает потенциал управления, не оправдывает правомерных ожиданий общества, влечет за собой коррозию институтов демократии.

Исследования, которые проводятся в разных по уровню благосостояния и устройству политической системы странах, говорят о том, что при хорошо организованном управлении традиционные формы низовой коррупции (взяточничество, вымогательство и т.п.) постепенно сходят на нет. Чаще всего на этих уровнях коррупция остается в форме конфликта интересов, неправомерного использования информации, nepotизма <1>. Другое дело - злоупотребление дискреционными полномочиями, которое может выражаться в самых разнообразных формах: назначение персонала, закупка товаров и услуг в рамках государственного и муниципального заказа, контроль и регулирование выдачи разрешений и лицензий, оформление документации,

связанной со строительством объектов, и т.д. Подобные коррупционные проявления могут встречаться на всех административных уровнях, причем не только в структуре общей администрации, но и в таких сферах, как здравоохранение, энергоснабжение, образование, налоговые службы, правосудие и др. Самой опасной формой коррупции целесообразно считать такую, которая направлена не на личное обогащение высокопоставленного чиновника, а на сохранение сложившейся системы (например, поддержка "привилегированных" корпораций или лиц, монополизировавших получение выгодных государственных контрактов).

<1> Graycar A. Corruption: Classification and Analysis // Policy and Society. 2015. Vol. 34. P. 89.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (ред. от 26 июля 2019 г.) под коррупцией подразумевается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица (п. 1 ст. 1). Дефект этого определения заключается в том, что оно не учитывает те проявления коррупции, которые не подразумевают имущественной выгоды конкретных лиц, во всяком случае в краткосрочной перспективе (непотизм, финансирование избирательных кампаний, оказание услуг избирателям и т.п.). По смыслу указанного Закона в качестве коррупционных правонарушений нельзя рассматривать, например, такие чрезвычайно распространенные коррупционные деяния, как коррупционный протекционизм, прямая заинтересованность в получении нематериальных выгод. Тем самым необходим пересмотр подхода к пониманию коррупции в контексте современных межгосударственных коммуникаций.

В силу своей чрезвычайной многогранности коррупция определяется по-разному. В большинстве случаев ее рассматривают именно как злоупотребление должностью (доверенной властью) ради личной выгоды (в личных целях) <1>. При этом термин "злоупотребление" применяется в широком смысле. Кроме того, коррупцию определяют как перемещение интереса из публичного в частный сектор. Предлагается также трактовать коррупцию как поведение, противоречащее этическим нормам, воспроизводимое как ряд отклонений от моральных социальных норм и стандартов <2>. Во всех этих подходах ключевыми являются поведенческий (произвольное расширение прав и возможностей) и этический факторы.

<1> The Anti-Corruption Plain Language Guide by Transparency International (July, 2009). P. 14.
URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide
(дата обращения: 05.07.2019).

<2> См., например: Political Corruption: Concepts and Contexts / Ed. by A. Heidenheimer, M. Johnston. 3rd ed. N.Y., 2002. P. 281.

Полнота и определенность содержания применяемого в **Законо** термина во многом зависят

от общего уровня культуры общества, прежде всего нравственной. Не случайно ряд дефектов системы законодательства некоторые авторы объясняют бездействием нормоустановителей, причины которого "могут носить как объективный, так и субъективный характер. К субъективным причинам бездействия относят непреднамеренные и преднамеренные ошибки, состоящие в нежелании законодателя устанавливать нормы правового регулирования тех или иных общественных отношений, что может иметь негативные общесоциальные последствия в связи с так называемым "квалифицированным молчанием" <1>. Справедливо также замечание о том, что "общественное зло, которое он (законодательный акт. - Л.Л., Е.Ю.) предназначен исправить, часто весьма тонко и сложно, так что даже само его существование замечают только те, кто придерживается ценностных суждений определенного рода" <2>.

<1> Гневко А.В., Макроменко В.Д. [Бездействие в правотворчестве](#) и законодательном процессе: общетеоретический аспект // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 3. С. 36 - 44.

<2> Фуллер Л.Л. Мораль права / Пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. М., 2007. С. 108.

Ряд стран, которые особенно страдают от коррупции либо видят подобную угрозу в перспективе, стараются возвести борьбу с коррупцией в ранг конституционного принципа. Так, Конституция Вьетнама призывает государственные органы, их должностных лиц и иных публичных служащих проявлять уважение к народу и преданно ему служить, бороться с проявлениями бюрократизма, высокомерия, авторитаризма и коррупции (ст. 8), предпринимать меры по предупреждению и противодействию коррупции в экономической и социальной деятельности и государственном управлении (ст. 56), искоренять проявления бюрократии и коррупции в государственном аппарате (ст. 96) <1>. В российском правоведении цель противодействия коррупции не рассматривается как конституционный принцип, но, несомненно, концептуально приближается к нему.

<1> The [Constitution](#) of Socialist Republic of Vietnam (was adopted on November 28, 2013). URL: <https://vietnamnews.vn/politics-laws/250222/the-constitution-of-the-socialist-republic-of-viet-nam.html#Jev2KXp1I3tWOWvy.97> (дата обращения: 05.07.2019).

Пробелы в антикоррупционном законодательстве могут быть восполнены с помощью альтернативных социальных регуляторов. Так, в США в 1929 г. были сформулированы нормы административной морали; в настоящее время в стране действуют специальные правила трудовой этики и юридических ограничений для правительственных служащих, утвержденные актами президента (1989 г.) и Управления по этике государственной службы (1992 г.) и обязательные для исполнения всеми государственными чиновниками <1>. За прошедшие с того времени десятилетия этические кодексы распространились в большинстве развитых стран.

<1> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2010. С. 100.

Ненормативные источники социального регулирования, как признают государства, играют значимую роль в формировании в обществе неприятия коррупции и противодействии ей в повседневных административных и иных социальных практиках. В числе таких ненормативных источников называют принципы служебного поведения, правила поддержания антикоррупционного нравственного климата, этические правила для внедрения и соблюдения государственными структурами, публичными должностными лицами, частными компаниями и их сотрудниками.

В России оптимизация управления долгое время связывалась с показателями экономической эффективности, что часто оставляло за скобками вопрос о человеке. Однако внедрение подхода "эффективных менеджеров" в целях совершенствования управления отнюдь не исключило коррупционную составляющую. Определение взаимовыгодных условий взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства порождает новые формы конфликта интересов, в которых порой нелегко разграничить профессиональные интересы и личную заинтересованность.

Этическое регулирование определяет область усмотрения государственного или корпоративного служащего или любого другого сотрудника при выполнении им служебных функций, а точнее - область, где личная этика может входить в противоречие с профессиональной этикой.

При установлении этических правил важным представляется вопрос о том, как будет гарантироваться приоритет требований профессиональной этики перед личными ценностями. Ведь нельзя не учитывать ставшую обыденной практику неофициальных платежей и вознаграждений под видом подарков, иных подношений, которая широко распространена в "бытовой" сфере: в образовании, здравоохранении, ЖКХ и т.д. <1>. С такими проявлениями повседневной коррупции только нормативными правовыми средствами, без обращения к чувствам и эмоциям сограждан, справиться затруднительно.

<1> Савинский А.В. [О криминализации профессиональных поборов](#) // Безопасность бизнеса. 2018. N 6. С. 50.

По мнению одного из ведущих российских экспертов в области этики государственной службы А.В. Оболонского, "ряд действий людей, в том числе и чиновников, по своей природе гораздо эффективнее регулируются не юридическими, а неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой - в данном случае административной - морали и нормами индивидуальной нравственности. А групповые нормы на разных уровнях и в разных областях деятельности не во всем совпадают. Поэтому кодексы должны содержать как общую, единую для всех, часть, так и часть особенную, отражающую специфику вида деятельности и регулируемой сферы. К тому же следует учитывать региональные и национальные особенности моральных норм и стандартов" <1>. Так, в Канаде существуют отдельно этические кодексы для руководителей ведомств, для служащих более низких уровней и для членов парламента.

<1> Оболонский А.В. [Этика публичной сферы и реалии политической жизни](#). М., 2016. С. 186.

В зарубежных странах применяются различные формы контроля за лицами, осуществляющими полномочия на руководящих должностях. Это, например, контроль за соблюдением служебного соответствия, преодолением формализма и др.; эти разновидности правового контроля считаются важными средствами борьбы с коррупцией. При этом недостаточно эффективная система контроля и отчетности признается прямой причиной произвольного принятия решений, перекладывания руководителями своих обязанностей на подчиненных, что ведет к разбалансировке между правовой системой и общественными потребностями, способствует распространению и укоренению коррупционных практик.

Для снижения уровня коррупции или устранения (смягчения) ее последствий американский профессор С. Роуз-Аккерман предлагает использовать комбинацию вознаграждения и наказания, "кнута" и "пряника", где вознаграждение честного поведения превышает выгоду от коррупции, а издержки коррупции делают однозначным личный выбор в пользу модели нравственного поведения <1>.

<1> Роуз-Аккерман С. Указ. соч. С. 91 - 119.

Осознание необходимости ограничения бюрократического произвола в отечественной административной практике ставит на повестку дня вопрос о моральных качествах государственного служащего или должностного лица компании. Нормативы правильного поведения на госслужбе или в предпринимательской среде уже получают закрепление как рекомендательные моральные принципы и этические нормы. Считается, что "даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в коллективах служащих администраций может послужить повышению уровня административной морали" <1>.

<1> Оболонский А.В. Указ. соч. С. 187.

Первым шагом в направлении создания **Кодекса** поведения государственного служащего в России стала Федеральная **программа** "Реформирование государственной службы в Российской Федерации" 2002 г. В том же году был издан **Указ** Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих". В 2010 г. в качестве ориентирующего документа для начала работы по подготовке кодексов этики и служебного поведения федеральным и иным органам государственной власти и местного самоуправления был предложен 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.) <1> (далее - Типовой кодекс этики). В дальнейшем на базе Типового **кодекса** этики были созданы слегка адаптированные кодексы для отдельных областей государственной службы. Представляется, что они не вполне учитывают специфику конкретных сфер государственной службы или особенности регионов. Чтобы идея этического регулирования государственной службы заработала, а кодексы стали реальной основой правопорядка, необходим отказ от общедекларативного изложения текстов этих документов, требуется конкретизация правил, приведенных в Типовом **кодексе** этики.

<1> В Типовом **кодексе** этики указывается, что он является основой для разработки кодексов этики и служебного поведения для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Также сообщается, что Типовой **кодекс** был разработан с учетом положений **Конституции** Российской Федерации, Международного **кодекса** (ООН) поведения государственных должностных лиц (1996), Модельного кодекса (Совета Европы) поведения для государственных служащих (2000), Модельного **закона** СНГ "Об основах муниципальной службы" (2002), Федеральных законов "**О противодействии коррупции**", "**О системе государственной службы** Российской Федерации", "**О муниципальной службе** в Российской Федерации" и других (в которых содержатся ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих), **Указа** Президента Российской Федерации "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" (2002) и основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства.

Типовой **кодекс** этики не сыграл заметной роли в борьбе с коррупцией: сказались отсутствие методических рекомендаций по разработке, внедрению и использованию этических кодексов (или иных актов, не имеющих обязывающего для субъектов права значения). Однако это не значит, что рекомендательные акты в области антикоррупционной деятельности не могут служить эффективным средством противодействия коррупции.

Идею официального закрепления этико-поведенческих норм в настоящее время планируется воплотить в общеобязательном (нормативном правовом) акте. В Национальном **плане** противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы (утвержден Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226) специально предписывалось подготовить и представить в установленном порядке предложения по совершенствованию Типового **кодекса** этики. **Кодекс** не был усовершенствован, однако на основе предписания Национального **плана** Министерством труда и социальной защиты РФ подготовлены методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также **проект** указа Президента РФ "Об утверждении Кодекса этики государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих".

Проект был размещен в открытом доступе 21 мая 2015 г. и в настоящее время проходит этап общественного обсуждения. В этом **проекте**, как и в Типовом **кодексе** этики, есть множественные извлечения из федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся прав, обязанностей, ограничений и запретов, установленных для государственных служащих. Положения **проекта** Кодекса этики по большей части абстрактны (в частности, содержат определения понятий "лояльность государственного (муниципального) служащего", "моральная норма", "нравственная культура личности") и потому малопригодны для стимулирования служащих к антикоррупционному поведению. В связи с этим для России актуален концептуальный пересмотр подхода к разработке и использованию этических кодексов в целях противодействия коррупции, реального воспрепятствования аморальному, безнравственному поведению публичных лиц.

Кроме того, чтобы содержание подобных кодексов не оставалось пустым благопожеланием, нарушение их норм должно влечь за собой не только моральные, но и юридические санкции. Поэтому в кодексах необходимо предусматривать контроль за выполнением предписываемых заданной моделью поведения действий, а также за доходами и расходами служащих. Противодействие коррупции, стимулируемое (путем применения этических норм) либо продиктованное страхом (под угрозой привлечения к уголовному или административному

наказанию), приводит, по сути, к одинаковым результатам. Но важно, чтобы мотивация к нравственному поведению исходила от государства и поддерживалась всесторонними государственными мерами.

Переоценка значимости ненормативных регуляторов в деле противодействия коррупции прослеживается уже сейчас. Так, в утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. N 378 Национальном [плане](#) противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы в качестве отдельного направления работы названо повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, нацеленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, на популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания. Предусматриваются ежегодное повышение квалификации лиц, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также обязательное обучение лиц, впервые принятых на работу для замещения таких должностей, по образовательным программам в области противодействия коррупции.

В большинстве российских министерств и ведомств учреждены и действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Такие комиссии создаются на основании [Указа](#) Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 (ред. от 19 сентября 2017 г.). Помимо должностных лиц соответствующего ведомства и представителей Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства РФ в состав комиссий входят представители научной общественности, профсоюзов, общественных советов.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются: представление государственным служащим недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом РФ, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы; заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; заявление государственного служащего о невозможности выполнить требования Федерального [закона](#) от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами"; уведомление государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов; представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных [ч. 1 ст. 3](#) Федерального закона от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам". Однако к компетенции комиссии не отнесены такие важные вопросы, как рассмотрение сообщений о преступлениях и

административных правонарушениях, а также анонимные обращения и проверка по фактам нарушения служебной дисциплины.

Установленный порядок урегулирования конфликта интересов вряд ли будет способствовать разрешению ситуаций, связанных, скажем, с оказанием на служащего коррупционного давления со стороны его непосредственного руководителя. Не акцентируют действующие акты и особую роль руководителя организации, который должен подавать пример честной и бескорыстной службы и поощрять взаимные уважительные взаимоотношения между гражданами и представителями государственной и муниципальной власти.

Принятые в Российской Федерации на государственном уровне или в частных компаниях этические правила представляют собой в большинстве случаев компиляцию из федеральных законов, дополненную общими фразами о добросовестности и ответственности при исполнении служебных обязанностей.

Этические кодексы определяют нормы и ценности корпорации, устанавливают такой порядок вещей, который считается нормальным для данной корпорации, т.е. утверждают правила структурного взаимодействия, в рамках которых корпорация существует. Этические кодексы нередко критикуют за абстрактность их положений, неприменимость в конкретных ситуациях, отсутствие механизма их соблюдения. Любая норма, тем более этическая, теряет свой авторитет, если она соблюдается непоследовательно, от случая к случаю. Только строгое следование этическим нормам служит важным средством поддержания морали в коллективе <1>.

<1> Sadri A., Rood T.L. Ethics in government: a survey of misuse of position for personal gain and its implications for developing acquisition strategy // Journal of Business Ethics. 1997. N 15. P. 1112.

Нельзя считать, что добровольный характер соблюдения кодексов этики снижает их практическое значение. Взаимоотношения в отдельных социальных группах часто основываются на неписаных правилах, однако их регулирующая роль не снижается только из-за того, что их выполнение является добровольным. При отсутствии иных способов повышения морального уровня коллективного взаимодействия этические требования остаются едва ли не единственной гарантией соблюдения моральных принципов, правил, норм.

Установление этических требований должно сопровождаться повсеместным этическим образованием и разработкой программ поощрения этического (повседневного, профессионального) поведения (граждан, служащих). Примеры рекомендованных к разработке или внедренных этических кодексов имеются как в отдельных государствах <1>, так и в международных объединениях. Например, Советом Европы в качестве рекомендации по разработке государствами этических требований для служащих государственных органов и организаций был одобрен Модельный кодекс поведения для публичных должностных лиц (рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. N R(2000)10). Модельный кодекс устанавливает правила этического поведения для публичных должностных лиц и стандарты информирования общественности о поведении государственных служащих.

<1> К успешно реализуемым можно отнести разработанное британским Министерством юстиции Руководство по применению раздела 7 (о защите этического поведения в коммерческих взаимоотношениях) Закона о взяточничестве (2010 г.). См.: The Bribery Act. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010) (Ministry of Justice, March 2011). URL: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (дата обращения: 05.07.2019).

Основополагающий подход к борьбе с коррупцией заключается в устранении возможности коррупционного поведения. Например, если бюджет составляется, утверждается и исполняется в условиях четких правил и прозрачных процедур, он вряд ли станет механизмом злоупотреблений и личного обогащения. Но подход, который фокусируется исключительно на изменении правил, сопровождаемых суровым наказанием за их нарушение, будет гораздо более эффективным, если он также поддерживается укреплением моральных и этических основ поведения.

Стратегия борьбы с коррупцией, если она базируется только на разработке более совершенных правил и более суровых наказаний для правонарушителей, чаще всего бывает дорогой и неэффективной: дорогой из-за необходимости создания "инфраструктуры правоприменения", которая заслуживала бы доверия и реагировала бы на все без исключения правонарушения; а неэффективной потому, что она может гарантировать только кратковременный результат. Кроме того, в условиях, когда коррупция распространена, а противодействие ей объявляется приоритетной государственной задачей и политизируется, велика вероятность того, что реальная борьба с коррупцией в массовом общественном сознании будет восприниматься как кампанейщина.

Общественное благо - не только материальные ценности, но еще и общие идеалы. И если идеалы искажаются, вред наносится общему благу. Очевидно, что в таких условиях успех антикоррупционных усилий напрямую зависит от моральных ценностей общества, способности каждого к изменению типа правового и нравственного мышления.

Конечно, этическое регулирование, как и нравственное воспитание чиновников, - это только одно из комплекса средств, которые способствуют укреплению правопорядка в сфере государственного управления. Но это важное средство. Оно направлено на создание и поддержание модели должного поведения тех, кто не замечен ни в нарушениях этических императивов, ни в коррупционных преступлениях.

Список литературы

Гневко А.В., Макроменко В.Д. [Бездействие в правотворчестве](#) и законодательном процессе: общетеоретический аспект // Ленинградский юридический журнал. 2017. N 3.

Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции. М., 2019.

Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М., 2016.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2010.

Савинский А.В. [О криминализации профессиональных поборов](#) // Безопасность бизнеса.

2018. N 6.

Снетков В.Н., Савельева А.П. Правовые ценности как проекция морально-этического императива в сфере регулирования общественных отношений // Правотворчество как индикатор правовых ценностей: внутригосударственное, наднациональное и международное измерения: Коллектив. моногр. / Под ред. И.Л. Честнова. СПб., 2018.

Фуллер Л.Л. Мораль права / Пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. М., 2007.

De Lancer Julnes P., Villoria M. Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: The case of Spain // International Review of Public Administration. 2014. N 19.

Graycar A. Corruption: Classification and Analysis // Policy and Society. 2015. Vol. 34.

Political Corruption: Concepts and Contexts / Ed. by A. Heidenheimer, M. Johnstin. 3rd ed. N.Y., 2002.

Sadri A., Rood T.L. Ethics in government: a survey of misuse of position for personal gain and its implications for developing acquisition strategy // Journal of Business Ethics. 1997. N 15.

The Anti-Corruption Plain Language Guide by Transparency International (July, 2009). URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide (дата обращения: 05.07.2019).

The Bribery Act. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010) (Ministry of Justice, March 2011). URL: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislationbribery-act-2010-guidance.pdf> (дата обращения: 05.07.2019).

References

De Lancer Julnes P., Villoria M. Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: The case of Spain // International Review of Public Administration. 2014. N 19.

Fuller L.L. Moral' prava / Per. s angl. T. Danilovoi; pod red. A. Kuryaeva. M., 2007.

Gnevko A.V., Makromenko V.D. Bezdeistvie normotvorchestva v zakonodatel'nom protsesse: obshcheteoreticheskii aspekt // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. 2017. N 3.

Graycar A. Corruption: Classification and Analysis // Policy and Society. 2015. Vol. 34.

Lafitskii V.I. Konstitutsionnyi printsip protivodeistviya korruptsii. M., 2019.

Obolonskii A.V. Etika publichnoi sfery i realii politicheskoi zhizni. M., 2016.

Political Corruption: Concepts and Contexts / Ed. by A. Heidenheimer, M. Johnstin. 3rd ed. N.Y., 2002.

Rouz-Akkerman S. Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy / Per. s angl. O.A.

Alyakrinskogo. M., 2010.

Sadri A., Rood T.L. Ethics in government: a survey of misuse of position for personal gain and its implications for developing acquisition strategy // Journal of Business Ethics. 1997. N 15.

Savinskii A.V. O kriminalizatsii professional'nykh poborov // Bezopasnost' biznesa. 2018. N 6.

Snetkov V.N., Savel'eva A.P. Pravovye tsennosti kak proektsiya moral'no-eticheskogo imperativa v sfere regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii // Pravotvorchestvo kak indikator pravovykh tsennostei: vnutrigosudarstvennoe, nadnatsional'noe i mezhdunarodnoe izmereniya: Kollektiv. monogr. / Pod red. I.L. Chestnova. SPb., 2018.

The Anti-Corruption Plain Language Guide by Transparency International (July, 2009). URL: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide (data obrashcheniya: 05.07.2019).

The Bribery Act. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010) (Ministry of Justice, March 2011). URL: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (data obrashcheniya: 05.07.2019).
