

*Шаповалов Владимир Леонидович,  
декан факультета управления и связей с общественностью  
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса*

## **Сравнительный анализ антикоррупционной политики в зарубежных странах**

Международные конференции по вопросам борьбы с коррупцией, проведённые Курским институтом менеджмента, экономики и бизнеса в 2003 - 2004 г. г. в г.Курске и Берлине позволили выработать наиболее точное определение коррупции в его международном понимании. Коррупция, отличаясь многоликостью форм, имеет характерную отличительную черту этих форм - злоупотребление служебным положением, положением в сфере экономики или политическим мандатом с целью извлечения или требования доставления личной выгоды и с этим связанные материальные или нематериальные убытки для общества. Во многих случаях такое злоупотребление маскируемо. Главные коррупционные действия взяточничество, продажность, предоставление выгоды, принятие выгод и подкуп служащих.

Следует отметить, что европейское сообщество с самого начала своего формирования обеспокоено этим явлением и уже в 1998 году приняло такие Законы как Закон ЕС «О взяточничестве» от 10.09. 1998 года и Закон ЕС «О борьбе с международной коррупцией» от 10.09.1998 года. В соответствии с этими Законами все должностные лица и к ним приравненные могут быть привлечены к ответственности в других странах ЕС из-за принятия выгоды, предоставления

При этом коррупция несёт отрицательные последствия во все сферы жизни. Её последствиями могут быть политическими, макроэкономическими, микроэкономическими, социальными, экологическими. Так, по мнению наших зарубежных коллег, самым серьёзным последствием политическим последствием является угроза демократии из-за: поражения законного государственного порядка, угроза политическим, социальным и экономическим правам, правовая неуверенность и утрата доверия населения к государственным и общественным институтам.

К макроэкономическим последствиям коррупции относится, прежде всего, то, что конкуренция исключается как регулятор общественных отношений. В результате чего рыночные механизмы плохо функционируют, вследствие их поражённости коррупцией, решения принимаются не по экономическим, а по иным в большинстве случаев корпоративным интересам. К серьёзным макроэкономическим последствиям относятся также принятие решений о финансировании неэкономичных инвестиций, сокращение этих инвестиций и роста производства и возникновение угрозы рабочим местам в этично работающих предприятиях.

Следствием макроэкономических последствий коррупции являются глубокие социальные последствия такие как: углубление пропасти между нищетой и богатством, исключение равных возможностей и нарастание социальной напряженности на этом фоне. Происходит утрата доверия к законам и праву. Общество принимает правило игры «Жить по понятиям, а не по праву» и как результат рост преступности, изменение её характеристик и превращение в организованную преступность.

Коррупция несёт за собой и серьёзные экологические последствия, связанные с угрозой окружающей среде и здоровью. Законы об охране природы не действуют там, где затрагиваются интересы коррумпированных чиновников, вырубаются леса, проталкиваются сомнительные проекты, строятся ненужные дороги.

По мнению немецких коллег, коррупции способствуют слабые стороны внутри системы, к которым они относят, прежде всего, отсутствие контроля за действиями

подчинённых, слишком большая свобода действий, труднопонимаемые указания и законы, концентрация заданий в одних руках, отсутствие прозрачности, плохой менеджмент.

Одновременно коррупция зависит и от слабых сторон отдельных личностей, к которым относится спекулятивное мышление, завышенные требования, за должности, субъективные недоплаты, личные проблемы (до которых нет дела на службе), отсутствие само отождествления с институцией, фрустрация.

Основными признаками коррумпированности чиновника является, прежде всего «незаменимость», отказ от отпусков и больничных. Как правило за этим стоит боязнь «выпустить ситуацию из под контроля». Ярким проявлением коррумпированности чиновника является резкое изменение материального положения, частое «забирание» дел домой, получение различного рода спонсорской помощи, частые личные контакты с предпринимателями (просителями), посторонняя деятельность (заседания в конкретной фирме просителя) Особыми признаками коррупции являются: внезапный интерес к другой сфере деятельности, выходящей за его компетенцию, поверхностная отработка дел, отсутствие жалоб на чиновника выполняющего контрольные или фискальные функции, внезапная перемена мнения по существу одного и того же вопроса. Немецкие коллеги одним из признаков коррумпированности считают и слухи, системная обработка которых во многих случаях приводит к печальным выводам.

Второстепенными признаками коррупции являются, прежде всего, повторяющиеся предпочтение конкретных предпринимателей, отказ от перемещения по службе, в том числе связанной с повышением, необоснованное заступничество за одного просителя или один проект, концентрация заданий у одного лица по его желанию (работает на износ), ведение документации без штампов с датой получения, сговорчивость в переговорах с предпринимателями, однообразие предложений, частые поправки и ошибки при подсчётах в документации, внезапное ускорение дел.

Основными мерами по предупреждению коррупции во многих землях Германии является, прежде всего, ротация персонала. Чиновник не должен «прирастать» к рабочему месту, в противном случае его прикормят. Учреждение консультационных центров предполагает обязывание служащего сообщить о подозрении в коррупции («обязанность сообщения»). Видимо этот опыт следует внимательно изучить и у нас, и не бояться повторения страшных 37 года. Одновременно с этими мерами предусматривается проведение внутреннего аудита с целью выявления элементов коррумпированности и их устранения.

Особое внимание уделяется подбору персонала. К сожалению, Россия не может на сегодняшний день привести положительных примеров в этом отношении. Федеральный закон «О банкротстве» разрешает ранее судимому выполнять функции арбитражного управляющего, а количество депутатов различного уровня имевших судимость давно не удивляет общественность, а в отдельных регионах судимость депутата становится своеобразным ярлыком его надёжности. Прошлые многих из помощников депутатов частично свидетельствует и об уровне коррумпированности общества и об источниках финансирования предвыборных кампаний. Подбор персонала во многих случаях основывается не на деловых качествах, а на личной преданности, родственных связях. Во многих случаях определённые должности просто покупаются. Создаётся впечатление, что и государство и так называемое Российское гражданское общество уподобилось страусу, который не хочет видеть всего этого и прячет голову в песок. Общество сейчас много и активно кормит информацией о «борьбе с оборотнями в погонах». Вне всякого сомнения, это действительно страшное проявление коррупции среди тех, кто с ней должен был бы бороться. Однако меньше ли этих «оборотней без погон» в каждом субъекте федерации или муниципальном образовании?

Особое место в борьбе с коррупцией занимает обучение и повышение квалификации. К сожалению на сегодняшний день во многих силовых структурах

сложилась ситуация когда на смену профессионалам пришли молодые люди которых воспитывал период дикого накопления капитала, которые столкнулись с коррумпированностью ещё в учебных заведениях. И видимо по этой причине количество колоний для осуждённых сотрудников силовых структур выросло в 2-3 раза. Коррумпированности среди этой категории способствует и их нищенская зарплата, прежде всего молодых сотрудников милиции. Видимо следует пересматривать сам порядок обучения сотрудников и выработки у них антикоррупционной устойчивости.

Основным средством борьбы с коррупцией в Германии является реализация принципа «многоочия» и прозрачности деятельности чиновника. Даже отдельные государственные здания устроены таким образом, что каждый прохожий видит, чем конкретно занимается чиновник в настоящее время в своём служебном кабинете. Один из признаков коррумпированности чиновника является попытка его укрыться за шторы служебной или коммерческой тайны.

Коррупцию невозможно победить без принципиального отделения планирования, распределения и подотчётности. Вряд ли сегодня в Курске можно найти виновного в принятии решения в свёртывании системы детских садов. Сегодня, для того чтобы новорождённый попал в детский садик он должен ждать своей очереди как минимум три года.

Немецкое законодательство предусматривает и такую меру по борьбе с коррупцией как устранение предпринимательской конкуренции за счёт проведения аукционов, конкурсов, тендеров или обязывания заказчиков согласно законам, при этом все эти мероприятия проходят под контролем государственных служащих и общественности.

Особое внимание уделяется установлению правил по принятию вознаграждений и подарков. В частности в административном распоряжении «О запрещении служащим земли Тюрингии принимать вознаграждение или подарки», чётко возлагает обязанность на каждого государственного служащего проинформировать вышестоящего руководителя о принятом подарке, в противном случае это расценивается как проявление коррупции.

Очень жестко решается и вопрос о принятии спонсорской помощи. В соответствии с Федеративным административным указанием от 7 июня 2003 года разрешение на оказание спонсорской помощи даётся только на основании официального разрешения вышестоящего органа. При этом спонсоринг не допустим в области сферы деятельности силовых и финансовых структур. Спонсоринг допустим за пределами этих структур, например в сфере культуры, спорта. Здравоохранения, защиты окружающей среды, развития внешней экономики и общественно-политической работе при условии, что влияние на администрацию во время ознакомления с задачами или даже подозрение на это влияние будут исключены. Принятие предложенных спонсорских услуг должно быть засвидетельствовано письменным одобрением высшей служебной инстанции. Она же может делегировать полномочия. Одновременно инструкция предполагает введение в высших федеративных инстанциях должности уполномоченного по спонсорингу.

В отдельных случаях, когда в упомянутых сферах является допустимым, для одобрения считаются решающими следующие критерии.

Спонсоринг должен быть ясным для общества. В целях избежания намёков на необъективность администрации по отношению к каждому виду спонсорства, объём, и вид спонсорской помощи, а также сами спонсоры должны отличаться прозрачностью.

К прозрачности относятся:

- внесение в бухгалтерские книги денежных услуг полученных путём спонсоринга - открытое заявление о денежных материальных и должностных услугах, полученных путём спонсоринга на двухгодичном отчете Федеративного министерства внутренних дел;

- обсуждения по вопросам каждого случая должны проходить, опираясь на отдельные предлагаемые критерии. Обязательно соблюдать равенство потенциальных

спонсоров в конкурентной борьбе. Решение остановить выбор на конкретном спонсоре должно быть принято объективно и нейтрально. Критериями для принятия решения могут служить индивидуальная надежность, финансовая сила, практика и основа бизнеса, а также профиль интересантов и деятельности;

- все контракты по спонсорингу должны быть засвидетельствованы документально. При этом необходимо письменно утвердить, какой вид деятельности поощряется, какие специфические услуги будут оказаны спонсором, и какие обязательства будут переданы инстанциям. Как обязательство инстанции исключается представление спонсора, особенно устное или письменное упоминание фамилии, фирмы и торговой марки спонсора, а также презентация его логотипов и прочих отличительных знаков. Исключаются договоры о непосредственном слиянии услуг и встречных услуг (ты мне я тебе).

Эта же инструкция приводит примеры допустимости спонсоринга к которым относится:

- мероприятия в рамках общественных работ;
- мероприятия по развитию окружающей среды;
- развитие здравоохранения
- работа прессы во время важных мероприятий в стране и за рубежом;
- помощь при репрезентации бундесвера в стране и за рубежом;
- финансовая помощь библиотекам и меди отекам

К сожалению, Российское законодательство, в принципе умалчивая вопрос о спонсоринге, весьма оригинально решает вопрос о подарках и их разновидностях поощрениях.

П.8. ст.11 Федерального Закона от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы» определил, что государственный служащий не вправе получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха). Связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию. Однако п. 3 ст. 575 ГК РФ разрешает государственным служащим принимать так называемые «обычны подарки, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров труда Вручение должно происходить открыто и официально, подарок надлежащим образом объяснен и обоснован.

В качестве антикоррупционных правил и практики наши немецкие коллеги предлагают:

- свободные и честные выборы руководителей всех звеньев;
- возможность судебной проверки служебных действий;
- этика государственной службы, обязательная декларация доходов;
- отказ от личных привязанностей;
- открытое распределение, где общественный и частный сектор делают бизнес на равных правах;
- Надлежащие управление финансами;
- Право на информацию: свободная пресса, поощряющая общественную сознательность;
- Предоставление гражданам права голоса;
- Законы по борьбе с коррупцией

К сожалению, сегодняшнее состояние оказания спонсорской помощи в России практически не урегулировано в правовом отношении, что позволяет процветать этому явлению в массовых масштабах, ещё более разрушаю государственную машину.

Международное сообщество неоднократно обращало внимание на необходимость борьбы с коррупцией. В 2003 году в Мексике была подписана Конвенция ООН «Против Коррупции», позднее принята Конвенция ООН «Против транснациональной организованной преступности».

Важным шагом на пути развития международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией является признание того факта, что коррупция имеет самое непосредственное отношение к отмыванию незаконных денежных средств. В этих документах высказывается мысль о том, что на каждое государство возлагается институциональная обязанность принимать все необходимые меры для искоренения коррупции. Такое радикальное видение перспектив решения проблемы свидетельствует о желании разработчиков Конвенции не ограничиться разработкой только отдельных антикоррупционных инструментов, а создать комплексный, всеобъемлющий документ, «позволяющий поразить коррупцию в самое сердце».

Особую тревогу вызывает коррумпированность в силовых структурах. По мнению А. И. Долговой, «именно коррумпирование позволяет не только нейтрализовать опасные для преступной группы действия соответствующих государственных служащих и общественных деятелей, но и подчинить их деятельность своим целям, использовать через них в этих целях официальные структуры общества, внедряться в них».

По исследованиям проведенным Университетом внутренних дел и Академией правовых наук Украины каждому второму работнику оперативного подразделения по борьбе с организованной преступностью в проведении проверки оперативной информации об организованном экономическом преступлении противодействовали должностные лица региональных властно управленческих органов, а каждому третьему – органов внутренних дел и прокуратуры. При этом 85 % опрошенных следователей считают, что основной способ противодействия расследованию - это вмешательство должностных лиц органов внутренних дел, прокуратуры, исполнительной власти. Организованные преступные формирования, имея коррумпированные связи с должностными лицами высших и региональных властно- управленческих органов, используют открытые формы лоббирования, влияния на законодательную, исполнительную и судебную власть, средства массовой информации.

Именно благодаря коррумпированности чиновников происходит легализация преступных накоплений в законную экономику, политические институты, средства массовой информации. Нередки случаи выдвижения руководителей преступных образований в политические и управленческие структуры.

Именно эти чиновники лоббируют принятие выгодных законов, правительственных решений в интересах предпринимательских структур, контролируемых или созданных преступными образованиями, а затем делают всё необходимое для нейтрализации форм социального контроля за их деятельностью.

В свою очередь организаторы преступных сообществ используют коррумпированные связи для получения крупных денежных сумм, дорогостоящих материальных ценностей, недвижимого имущества, ценных бумаг, для лоббирования, протекционизма в получении экспортных квот, содействия в получении целевых государственных кредитов, административного протекционизма при проведении приватизации, необоснованной передачей государственного имущества в управление коммерческим структурам криминальной ориентации, проведении незаконных финансово-хозяйственных сделок, банковских операций, а также незаконной внешне экономической деятельности.

Все эти обстоятельства вплотную заняты коррупционными проблемами и в России.

Что касается развитых зарубежных государств, то борьба с коррупцией ведется преимущественно с помощью разнообразных государственно-правовых средств. В связи с чем позволим себе не согласиться с утверждением проф. П.С. Яни, который придерживается точки зрения, в соответствии с которой в борьбе с коррупцией эффективны только уголовные репрессии. Отечественный и зарубежный опыт отчетливо свидетельствует, что репрессии неэффективны. Борьба с коррупцией, ведущаяся мерами уголовно-правового характера, не дает ожидаемых результатов. Она может стать опасной для общества и государства, поскольку не исключает коррумпированности государственного аппарата, а может, напротив, способствовать повышению ставок за коррупционные действия со стороны должностных лиц. Посредством применения уголовно-правовых средств воздействия невозможно решение проблемы профессиональной и моральной подготовки государственных служащих. Указанные меры вряд ли могут быть востребованы при разработке методов по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления. В подтверждение данной позиции можно привести высказывание отечественного государствоведа Н.М. Коркунова, который отмечал, что «уголовная репрессия слишком дорого обходится обществу и материально, и нравственно. Вместе с тем сама уголовная кара не уничтожает совершившегося правонарушения, сама по себе не восстанавливает попорченного права, не возмещает причиненного преступником вреда. К карательным мерам приходится прибегать, когда нет других способов противодействия правонарушению или способы эти недостаточны, не соответствуют тяжести противозаконного посягательства. В связи с чем недаром законы с карательной санкцией называются менее совершенными законами».

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что коррупция как массовое явление неизменно возникает в переходные фазы общественного развития, когда старые общественные структуры разлагаются и начинают отмирать, а новые зарождаются в рамках еще сохранившейся (или уже отмирающей) старой системы правовых отношений.

Следовательно, проблема реформирования неэффективного и отчасти коррумпированного аппарата исполнительной власти остро вставала перед целым рядом зарубежных государств, в связи с чем на сегодняшний день зарубежными коллегами уже накоплен достаточный позитивный опыт структурных преобразований аппарата управления и совершенствования системы государственной службы. Особый интерес для нашей страны представляет практика тех государств, где структурные преобразования дали наибольшие результаты и тем самым создали предпосылки для успешного экономического роста. Речь идет прежде всего о США, Канаде, Великобритании, Франции, Германии и некоторых других странах со сравнительно эффективной государственной службой. Представляется, что при всей специфике их системы государственного управления, культурно-исторических, экономических и прочих отличий от нашего государства накопленный ими опыт предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы должен быть исследован и отчасти использован в ходе реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которое, ко всем прочему, должно иметь антикоррупционную направленность. При этом следовало бы обратить внимание на то обстоятельство, что основные законы функционирования чиновничьего аппарата универсальны и, как показывает практика, во многом не определяются национальной спецификой. Необходимые условия для формирования честного, компетентного и дисциплинированного аппарата государственного управления в любом обществе включают следующие элементы: соблюдение принципа отбора и продвижения кадров на основе объективной оценки их профессиональной пригодности, стабильность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с продвижением государственного служащего по службе, его материальным и моральным вознаграждением по результатам выполнения служебных обязанностей. Указанные элементы прохождения

государственной службы позволяют служащим планировать карьеру, активно заниматься повышением своей квалификации, а также созданием позитивного имиджа как для себя лично, так и для государственной службы в целом; обеспечение государственным служащим оплаты трудами набора социальных льгот, в достаточной мере стимулирующих добросовестный труд и гарантирующих высокую престижность социального положения государственного служащего после своей отставки; систему государственного контроля за действиями государственных служащих, способную предупреждать и пресекать возможные нарушения и должностные злоупотребления с их стороны.

В нашей стране карьера государственного служащего зачастую лишена четких ориентиров, за исключением милитаризованной государственной службы. Система классовых чинов должна быть понятна и соответствовать определенной должности. Необходимо также соблюдение комплекса социальных гарантий для каждого классового чина и чтобы денежное содержание, соответствующее каждому классовому чину, выплачивалось независимо от занимаемой должности.

Отсутствие вышеперечисленных предпосылок, как показывает отечественный опыт, а также практика государственного управления в зарубежных государствах (последние в отличие от нашей страны помимо всего прочего обладают более благоприятным культурным фоном и этическими традициями в сфере государственного управления), неминуемо ведет к постепенному разрушению и деградации государственного аппарата. Так было в Соединенных Штатах Америки в XIX в., а также в середине и конце XX в., в Англии в XVIII-XIX вв. Подтверждением вышесказанному является следующий факт. В середине XVIII в. в Англии правительство Пелхэма в конце каждой сессии открыто вручало своим сторонникам в парламенте от 500 до 800 фунтов стерлингов в зависимости от степени поддержки правительственных законопроектов и других оказанных услуг. Сохранились документальные свидетельства этих фактов.

И, напротив, создание вышеперечисленных условий позволяет кардинально улучшить работу аппарата исполнительной власти даже в обществах, культурно и исторически предрасположенных к коррупции. Примером могут служить успехи Китая, Сингапура, Таиланда и некоторых других государств Юго-Восточной Азии в деле борьбы с коррупцией. И как следствие этих успехов - небывалый экономический рост этих стран в 90-х годах XX в. В настоящее время, к сожалению, необходимо констатировать, что в России вышеперечисленные условия, необходимые для эффективного функционирования государственной службы, а также предупреждения и пресечения коррупции в ее системе, практически отсутствуют, а в тех сферах, где они все же имеются, применяются крайне неэффективно.

В преодолении такого положения важен опыт зарубежных государств. Одним из главных методов построения государственной службы в зарубежных государствах является должностная классификация с четкими стандартами в отношении объема обязанностей должностных лиц каждого класса и квалификационных требований, к ним предъявляемых. В соответствии с «принципом заслуг, на котором основана идеология западной государственной службы, обязательным условием занятия административных должностей, кроме отнесенных к категории «политических», являются сдача соответствующих экзаменов и прохождение конкурса. В ходе конкурса важное значение имеют результаты ежегодных аттестаций государственных служащих. Таким образом, периодические аттестации, экзамены и конкурсы представляют собой неотъемлемый элемент карьеры западного чиновника.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июня 1995 г. предусматривал замещение вакантной государственной должности государственной службы посредством конкурса, порядок проведения которого определен Указом Президента РФ «Об утверждении положения о проведении конкурса на замещение

вакантной государственной должности федеральной государственной службы» от 29 апреля 1996 г. Но, к сожалению, и это приходится отметить, по конкурсу в нашей стране замещается незначительная часть государственных должностей государственной службы. Широкое же использование именно данной формы замещения государственных должностей государственной службы способствовало бы предупреждению и пресечению протекционизма и иных форм коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Как уже указывалось, одним из эффективных правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы является институт аттестации государственных служащих. Это обусловлено тем, что определение качеств, которыми обладает "государственный" человек, во все времена оставалось непременным атрибутом технологии власти и управления. Еще в древние времена, когда управление приобрело форму искусства, появилась потребность в наиболее точном выявлении способностей кандидатов для исполнения тех или иных государственных функций. В связи с этим актуально высказывание Сократа: «Целые государства погибали и будут погибать, если не научатся отличать хороших людей от плохих». Потребность отличать лучших от остальных со временем привела к созданию системы аттестации должностных лиц аппарата государственного управления.

В России аттестация кадров стала проводиться в XIX в. в структурах военного ведомства, а затем утвердилась и в системе гражданской службы. Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» предписывал руководителям органов власти и управления провести в течение 1992 г. аттестацию всех государственных служащих, максимально используя ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждения коррупции. Но в тот период порядок проведения аттестации не был должным образом урегулирован, что явилось одной из многих причин разрастания коррупции в системе государственной службы нашей страны. В настоящее время в ст. 24 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" закреплены две основные задачи аттестации:

- а) определение уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы;
- б) решение вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда.

Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 24). Единого нормативного правового акта в форме федерального закона, регламентирующего порядок проведения аттестации государственных служащих, пока нет. Отношения, связанные с проведением аттестации для федеральных государственных служащих, определены в Положении о проведении аттестации федерального государственного служащего, которое утверждено Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. Такое положение дел, учитывая основную цель: борьбу с коррупцией в государственном аппарате, в настоящее время уже нельзя признать удовлетворительным: имеющаяся нормативная правовая база по проведению аттестации государственных служащих, а также сложившаяся практика ее осуществления не в полной мере отвечают современным требованиям. Так, в настоящее время в нормативных правовых актах недостаточно точно определены цели аттестации как комплексного процесса мотивации персонала организации, не всегда учитываются изменения в действующем законодательстве о государственной службе, практически не используются возможности независимых экспертов при проведении аттестации государственного служащего. Участие эксперта в ходе аттестационного производства



можно также понимать и как участие общественности, присутствие общественного мнения в сугубо аппаратном мероприятии. В некоторых случаях участие эксперта может повысить значение аттестации государственных служащих и тем самым способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы.

Вышеназванные и некоторые другие обстоятельства не позволяют внедрить современные оценочные модели в ходе аттестационных мероприятий, а также осуществить дифференцированный подход при оценке личностных и деловых качеств государственного служащего. Кроме того, проблемы, связанные с аттестацией государственных служащих, необходимо рассматривать в отрыве от политики отбора персонала на государственные должности. Как показывают многочисленные выборы, избранный руководитель чаще всего "ведет" за собой во власть людей, зачастую не подготовленных для государственной службы. Они остаются специалистами различных областей управления. В связи с этим положения ст. 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» не работают, поскольку нет специализации при отборе кадров на государственную службу: в результате пропадает всякий практический смысл проводить аттестацию этих сотрудников. Как утверждает А.Н. Митин, выход из этой ситуации только один - исключить «блат» в процессе приема граждан на государственные должности.

Исследование затронутых проблем показывает, что в целом ряде зарубежных государств большое внимание уделяется разработке должностных стандартов и методике экзаменационного процесса. К этой работе привлекаются ученые различных направлений. Для отбора кандидатов на государственную службу в США, Англии, Японии и ряде других государств применяется тестирование, письменные экзамены, собеседование. Такой опыт, безусловно, заслуживает всяческой поддержки, поскольку выбор персонала должен осуществляться, как правило, на основе комплексной оценки личности, в том числе с применением тестирования. Но в наших условиях данное средство вряд ли может дать ожидаемый результат. В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» не нашло отражения важное, на наш взгляд, положение о необходимости отбора персонала для государственной службы вообще и для конкретной государственной должности в частности, а также положение о соблюдении при отборе кандидатов на государственную службу требования относительно приверженности идее российской государственности. Последнее положение может показаться излишне пафосным, но именно данное требование лежит в основе формирования кадрового корпуса государственной службы целого ряда государств Запада. Отбор на государственную службу мог бы осуществляться на базе систематических изменений в самой должности по мере роста профессионализма; конкурсного замещения должности, исходя из компетентности кандидата, а также его профессионального и личного опыта. Подобные законодательные предписания могли бы в определенной мере способствовать укреплению государственно-служебных отношений и тем самым предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы.

Особое внимание в зарубежных государствах уделяется формированию высшего слоя государственных служащих. В США, Великобритании, Франции, Германии и некоторых других странах этот слой формируется в основном не за счет «естественного» отбора из всей массы чиновников, а путем целенаправленного выращивания молодых кадров, специально предназначенных для вхождения в элиту. Путь наверх начинается со сложных экзаменов, к которым допускаются лица определенного возраста, как правило, до 30 лет, имеющие высшее образование. Основную массу отобранных таким способом кандидатов традиционно составляют выпускники нескольких ведущих учебных заведений страны (в Англии - Оксфордского и Кембриджского университетов, в США - Гарвардского университета, в Японии - Токийского университета, во Франции - престижных государственных училищ).

Подготовка высококвалифицированных кадров для государственной службы в государствах Запада имеет вековые традиции. Так, еще Наполеон призывал открыть государственную службу для самых одаренных людей, именно в период его правления сформировались прочные традиции французской бюрократии. По приказу императора была основана высшая элитарная школа - Эколь Политекник, ставшая на долгие годы основным центром подготовки профессиональных государственных служащих. Как отмечали древние, политика и государственное дело - сие особое, требующее специальных знаний, соответствующей подготовки и воспитания. Как верно подчеркнул О. Бисмарк, «с плохими законами и хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы». В связи с этим функция государства - выдвигать на высшие должности поистине мудрых правителей и их помощников, поскольку они в наименьшей степени подвержены коррупции. На такой позиции стояли Платон, Аристотель, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Вольтер, Дидро, А. Токвиль, Т. Карлейль и др.

По справедливому замечанию В. Серебрянникова, народ должен сам учиться державно мыслить, обдуманно выбирать властителей, своевременно исправлять свои собственные ошибки. От него в первую голову зависит, чтобы руководство страны состояло из лучших людей. Требовательность к власти, умение создавать наилучшее правительство - главное условие успешного процветания страны.

Основной акцент в обучении элиты делается не на специальные теоретические знания, а на приобретение навыков управления большими организациями, развитие способности точно анализировать практические проблемы и разрабатывать стратегию их решения. Поэтому обучение нацелено на подготовку дженералистов, т.е. специалистов широкого профиля, высокого класса, способных без особого труда сменить место службы и круг решаемых проблем.

Система отбора и подготовки государственных служащих в США, Великобритании, Франции, Германии, их высокий социальный статус, защищенность от политического произвола, та важная роль, которую они играют в деле регулирования социально-экономических процессов, происходящих в обществе, способствуют формированию в этом слое элитарной морали, составной частью которой являются своеобразное чувство избранности и ответственности за состояние общества, культ управленческого профессионализма, прагматизма и трудолюбия. Слой чиновников в вышеперечисленных государствах относительно свободен от коррупции и партийных распри и зачастую служит стабилизатором системы государственного управления в периоды политических неурядиц.

Одним из основных принципов государственной службы в странах Запада является принцип материального стимулирования государственных служащих. Это позволяет обеспечивать чиновникам достойный по национальным меркам уровень жизни и таким образом сохранять в государственном аппарате квалифицированные кадры. Обращаясь к российской действительности, приходится констатировать, что государство несправедливо и пренебрежительно относится к абсолютному большинству своих чиновников. Государственные служащие зачастую чувствуют себя политически и социально не защищенными. Экономия на государственном аппарате превратилась в один из самых популярных способов сокращения бюджетных расходов как со стороны самой власти, так и оппозиции. Как справедливо отмечает проф. Я.И. Кузьминов, «эффективное государство не может быть получено даром». За результативно работающий государственный аппарат обществу необходимо платить достаточно высокую цену. Но и этого недостаточно, чтобы снизить уровень коррупции в системе государственной службы нашей страны. Как замечает проф. С.В. Максимов, «совершенно очевидно, что достигнуть полного соответствия между уровнем оплаты труда чиновников и экономическим эквивалентом цены их властных полномочий невозможно в принципе.

Сколько же нужно платить тому, кто является распорядителем государственного бюджета...».

Вполне очевидно, что только повышением денежного содержания чиновникам проблему коррупции в системе Государственной службы не решить. Нужен целый комплекс правовых и организационных мероприятий в этой сфере. Крайне важно настойчиво и целенаправленно формировать эффективную государственную систему социального обеспечения государственных служащих. Такая система могла бы включать в себя следующие гарантии: невысокую вероятность увольнения с государственной службы в связи со сменой политического руководства, достойную пенсию, продолжительный отпуск и иные социальные льготы. Серьезным дополнительным стимулом может служить (в некоторых случаях) возможность получить после выхода в отставку высокооплачиваемую работу в коммерческих организациях.

Важным организационным средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств является государственный контроль. Исследование показывает, что в США, Германии, Великобритании, Франции и некоторых других странах создана сложная система государственного контроля за деятельностью чиновничьего аппарата, многие звенья которого фактически дублируют друг друга. Аналогичная ситуация сложилась и в нашей стране. Рассматривая вопросы контроля, нельзя не сказать, что контролю как способу обеспечения законности в системе государственной службы посвящено достаточно научных и практических публикаций, но каких-либо реальных предложений по его совершенствованию применительно к исследуемой теме в современный период высказано явно недостаточно. Более того, в выводах и рекомендациях международной научно-практической конференции «Предупреждение и борьба с коррупцией» отмечалось, что рост коррупции обусловлен разрушением прежнего социально-правового контроля за деятельностью государственных служащих и принимаемых ими решений без создания его новых демократических форм. Тезис о том, что деятельность государственных органов слабо контролируется со стороны гражданского общества, прозвучал и в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)».

Не претендуя на всесторонность охвата данного вопроса, тем не менее отметим, что в России есть практически все необходимые средства для проведения эффективного государственного контроля за деятельностью государственных служащих. В ряде случаев отсутствуют лишь желание или политическая воля для применения имеющихся правовых и организационных средств, а в некоторых случаях действительно отсутствуют должные правовые механизмы, которые необходимо как можно быстрее создавать. В этой связи следует сказать, что государственный контроль нельзя рассматривать как репрессивную деятельность. Контроль должен быть предупредительным, хотя в его содержание могут входить уголовно-правовая и административно-правовая составляющие, когда соответствующее предупреждение не сработало. Контроль предполагает организацию жизни и деятельности государственного аппарата на основе четко разработанных правил, и интенсификация деятельности по установлению социально- правового контроля за принятием решений государственными служащими является важным направлением предупреждения коррупции в системе государственной службы. В то же время необходимо помнить об опасности зарегулированного государственного контроля, что может привести к излишней бюрократизации управленческих процессов, к торможению экономической инициативы и к возможным нарушениям прав человека и гражданина.

В зарубежных государствах в систему государственного надведомственного контроля за деятельностью исполнительной власти, прежде всего, входят парламент и его комиссии. Наличие развитой политической структуры с опытной и хорошо организованной оппозицией позволяет достаточно объективно оценивать деятельность

аппарата исполнительной власти, пресекая различного рода должностные злоупотребления со стороны государственных служащих.

Анализ Конституции России, Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г., регламентов палат Федерального Собрания РФ позволил выявить следующие формы парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, существующие в нашей стране. Организация и проведение депутатских расследований; парламентские слушания; заслушивание отчетов, докладов и сообщений руководителей исполнительной власти: вопросы и запросы депутатов к должностным лицам исполнительной власти. Данный перечень, казалось бы, достаточен для осуществления эффективного парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Но, как показывает практика, механизмов эффективной реализации ряда из вышеперечисленных форм парламентского контроля у Федерального Собрания пока нет. По словам бывшего председателя Комиссии Государственной Думы по борьбе с коррупцией Н.Д. Ковалева, у комиссии нет полномочий на проведение всеобъемлющего парламентского расследования, принятого в ряде других стран, которое позволит более эффективно бороться с коррупцией. Поэтому необходимо ускорить принятие соответствующего федерального закона.

Во многих государствах создан институт общественного контролера - омбудсмена, призванного рассматривать жалобы граждан на любые ущемления их прав и законных интересов со стороны государственных органов и их должностных лиц. Общая для всех омбудсменов в мире цель - защита гражданских прав и свобод способами, отличающимися от парламентского, судебного, административного и иных форм контроля или надзора. Институт омбудсмена есть и в нашей стране. Но необходимо отметить, что общественный контролер - в нашей стране он называется уполномоченным по правам человека - может эффективно действовать только в тех сферах государственного управления, где государственная система сама настроена на ликвидацию имеющихся недостатков. В случае отсутствия такой готовности призывы уполномоченного по правам человека, скорее всего, будут проигнорированы аппаратом, поскольку рекомендации уполномоченного по правам человека имеют, прежде всего, моральную силу. В то же время уполномоченный по правам человека представляет собой тот редкий тип государственно-правового института, который может быть использован в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы нашей страны. При этом уполномоченный по правам человека, сохраняя гибкость и проявляя способность к модификациям в различных социально-политических условиях, не изменяет своей основной правозащитной природе и содержанию.

В ряде стран регулярной проверкой финансовой отчетности государственных учреждений занимается ведомство Генерального аудитора-контролера. Это ведомство обычно не зависит от правительства и подотчетно парламенту. Аналогичный институт функционирует и в нашей стране под названием Счетная палата РФ. Однако потенциал Счетной палаты в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в нашей стране еще должным образом не раскрыт. Счетная палата РФ может оказать существенную помощь в профилактике коррупции посредством обобщения и распространения данных своей практики, а также выявления сфер, представляющих собой серьезный риск с точки зрения коррупции. Счетная палата, таким образом, может выработать методики контроля применительно к коррупции, рамочные программы и предложения. В частности, осуществляя свою практическую деятельность по финансовому контролю, Счетная палата, как никакой другой орган государственной власти, вполне может проводить мониторинг, который позволит наиболее эффективно выявить коррупционные риски в тех или иных сферах государственного управления.

В основных направлениях антикоррупционной политики России в качестве средства предупреждения и пресечения коррупции предусмотрено создание

административной юстиции, административных судов. Такие суды достаточно успешно функционируют в Германии и некоторых других государствах. Они позволяют гражданам оперативно обжаловать акты, действия или бездействие публичной администрации. В США управленческие споры, кроме общих судов, которым отдается приоритет, рассматривают также патентные, налоговые суды и административные судьи, действующие обособлено от органов управления. Мнения о том, что административные суды могут внести свой вклад в дело предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, придерживается и ряд отечественных правоведов. Немецкие юристы высоко оценивают роль административных судов. В результате деятельности административных судов управление делами становится либеральнее, а государство - демократичнее - таково мнение одного из них.

В русле государственного надведомственного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации важно отметить, что в ряде западных стран контроль за государственным аппаратом со стороны общественности облегчается посредством законодательных предписаний, позволяющих свободный доступ к некоторым административным документам. Так, согласно французским законам любой гражданин имеет право ознакомиться с административным документом, на основании которого вынесено негативное решение по его делу. Кроме того, закон обязывает государственные учреждения представлять письменные обоснования такого решения в отношении определенных категорий дел.

Такая практика представляется весьма интересной, поэтому было бы вполне оправданно наряду с правом государственного служащего на проведение служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство (п. 10 ст. 9 Федерального закона "Об основах государственной службы РФ"), наделить такими же правами физических и юридических лиц, чьи права и законные интересы ущемляются коррупционным поведением государственных служащих. Им должна быть предоставлена возможность знакомиться с материалами служебного расследования, представлять доказательства, быть информированными о принятых решениях, иметь возможность обжаловать также решение в административном и судебном порядке.

Наряду с использованием механизмов общего контроля за деятельностью государственных служащих в зарубежных государствах широко применяются и методы, специально направленные на выявление и предотвращение корыстных злоупотреблений с их стороны. В США, Германии, Великобритании и некоторых других государствах важную роль в предупреждении и пресечении незаконного обогащения чиновников играют налоговые органы. Компетентность, тесное сотрудничество с банками во многих случаях позволяют налоговым службам своевременно выявлять незаконно полученные чиновниками денежные средства, что безусловно способствует, как предупреждению, так и пресечению коррупции в государственном аппарате.

В нашей стране Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г. вменял государственным служащим обязательное предоставление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательства финансового характера. Непредоставление таких сведений или умышленное предоставление неполной, недостоверной или искаженной информации являлось основанием для отказа в назначении на должность. Во многом аналогичное предписание нашло свое отражение и в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июня 1995 г. Эти нормы, безусловно направлены на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы, но они не дают ожидаемого эффекта. Так, механизм представления государственным служащим сведений о

своих доходах и имуществе определен в Указе Президента России «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997 г. Казалось, порядок определен. Но, как показал анализ данного нормативного правового акта, ряд аспектов, связанных с предоставлением сведений о доходах и имуществе государственным служащим, нуждается в доработке. Так, организация проверки сведений, сообщаемых гражданином при поступлении на государственную службу, и проверки соблюдения установленных законодательством ограничений лицами, состоящими на государственной службе, возложена на кадровую службу соответствующего государственного органа. Можно предположить качество подобных проверок, которые возложены на подразделения, не имеющие для этого реальных возможностей. Помимо этого маловероятно, что кадровая служба того или иного ведомства будет осуществлять глубокую и всестороннюю проверку своих непосредственных руководителей. К тому же, как верно заметил проф. В.В. Лунеев, «предусматриваемый контроль за имущественным положением должностных лиц соответствующих категорий касается только их самих и не распространяется на их близких родственников, тогда, как хорошо известно, что приобретаемую собственность коррупционеры оформляют не на себя».

В этом смысле особенно интересен опыт США. В них, как и во многих других государствах, коррупция в государственных учреждениях предполагает противоправные деяния, совершаемые публичными должностными лицами в связи с выполнением ими своих служебных обязанностей. Однако законодательство требует, чтобы должностные лица предоставляли декларацию о доходах и имуществе своей супруги (супруга) и иных находящихся на иждивении членов семьи с учетом ряда предусмотренных законом исключений. Данное положение, на наш взгляд, заслуживает внимания, в связи с чем оно вполне может быть учтено в отечественном законодательстве о государственной службе в процессе его реформирования.

В различных государствах, в том числе и рассматриваемых нами, государственным служащим не разрешается совмещать службу в государственном аппарате с занятием различного рода должностей в коммерческих организациях. Помимо этого не допускаются и иные формы коммерческого сотрудничества с организациями, могущими извлечь различного рода выгоды из официального положения чиновника. Аналогичные ограничения есть и в России. В ст. 11 Федерального закона "Об основах государственной службы РФ" было закреплено, что государственный служащий не вправе: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией. Казалось бы, все четко определено, но, как показывает практика, сотни чиновников различных министерств и иных органов исполнительной власти входят в советы директоров акционерных обществ и иных коммерческих организаций, в связи с чем происходит сращивание государственного аппарата с коммерческими организациями, что представляет собой узаконенную коррупцию. На наш взгляд, необходимо во многом пересмотреть вопрос о представительстве государственных служащих в акционерных обществах с долей государственного участия. Помимо этого было бы оправданно более гибко и дифференцированно подойти к такому ограничению для государственных служащих, как запрет на участие в предпринимательской деятельности лично или через доверенных лиц.

В условиях явного недофинансирования государственного аппарата фиксированный оклад государственного служащего заставляет его изыскивать различного рода возможности обходить установленное ограничение, чтобы каким-то образом

обеспечить более или менее достойное существование себе и своей семье. Как известно, за последние годы цены буквально на все выросли в сотни раз, а денежное содержание государственных служащих - в 3-5 раз. Поэтому абсолютный запрет, содержащийся в Законе на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, как показывает практика, не работает.

В этой связи представляется полезным учесть некоторый отечественный исторический и зарубежный опыт по данному вопросу. В частности, Александром III был утвержден Указ "О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях" от 3 декабря 1884 г. В соответствии с этим Указом государственная гражданская служба высших должностных лиц признавалась несовместимой с участием в учреждениях железнодорожных, пароходных, страховых и других торговых промышленных товариществ, а также общественных и частных кредитных ассоциаций. Чиновникам других классов разрешалось участвовать в учредительстве компаний при условии, если это участие не связано с вредными последствиями для государственной службы и на то получено разрешение начальства, которое имело право запретить служащему участие в любой форме в делах частной компании в случае, если полагало, что это может повлечь отрицательные для интересов государственной службы последствия. Таким образом, однозначного запрета для данной категории служащих не было, и окончательное решение отдавалось на усмотрение соответствующего начальства. Аналогичная практика некогда имела, в частности, в Канаде. Так, принятый в 1985 г. Кодекс поведения государственных служащих разрешал государственным служащим заниматься различными видами деятельности параллельно с государственной службой, за исключением тех, которые могут вызвать «конфликт интересов».

Видимо, в российском законодательстве о государственной службе было вполне оправданно предусмотреть определенную возможность для незначительной, менее оплачиваемой категории государственных служащих совмещения в той или иной форме своей основной работы с участием в некоторых коммерческих организациях не имеющих прямого или косвенного отношения к служебной деятельности того или иного служащего. Для большинства государственных служащих запрет на такое участие должен быть сохранен. Несомненно, круг должностей, входящих в ту или иную группу, нуждается в детальной проработке и требует специального исследования.

Еще одной проблемой, заслуживающей внимания, является проблема трудоустройства государственного служащего после оставления им государственной службы. В США, Великобритании и некоторых других государствах установлен ряд ограничений относительно будущего трудоустройства государственного служащего после его выхода в отставку. Так, федеральное законодательство США следующим образом предусматривает ограничения деловой деятельности бывших государственных служащих после их ухода из органов государственной власти. Если чиновник, находясь на государственной службе, лично и существенно участвовал в качестве правительственного должностного лица в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку официально и в любой форме представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в последующем. Этот запрет является постоянным и распространяется на все действия государственного служащего перед любым ведомством, органом или судом в связи с любыми процедурами, ходатайствами или просьбами. Если бывший государственный служащий лично и вплотную не занимался определенной профессиональной процедурой, но такая процедура фактически относилась к его официальному ведению, в течение последнего года до прекращения его службы, такой государственный служащий теряет право заниматься практикой определенного рода на период в два года. Этот двухлетний запрет распространяется и на бывших старших

государственных служащих. Им запрещено поддерживать контакты с их бывшим ведомством, помогать другому лицу собственным присутствием в ходе представительства этого другого лица по вопросу, к которому бывший чиновник в свое время лично и существенно имел отношение. В течение одного года после выхода в отставку бывший государственный служащий высокого уровня не имеет права представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором он служил, или тем или иным государственным служащим этого ведомства.

Как известно, в отечественном законодательстве о государственной службе подобные ограничения отсутствуют. Следовательно, государство не позаботилось защитить свои интересы аналогичными механизмами и тем самым предупредить и пресечь коррупцию в системе государственной службы. В этой связи представляется необходимым дополнить действующий Федеральный закон «Об государственной гражданской службе Российской Федерации» еще одним ограничением, которое запрещало бы государственному служащему после ухода в отставку переходить на работу в течение двух или трех лет в коммерческие организации, которые ранее находились в сфере его непосредственного административно-правового воздействия. Такой подход, во-первых, в какой-то степени способствовал бы предупреждению, пресечению коррупции в государственном аппарате и, во-вторых, более эффективному применению законодательства о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках.

Обязательным элементом в предупреждении и пресечении коррупции в системе государственной службы и в нашей стране, и в зарубежных государствах является вопрос ответственности государственных служащих, прежде всего их дисциплинарной ответственности. Как говорили древние, власть сама себе способна причинить громадные беды. Д. Локк еще в XVII в. писал, что «общество, не заботящееся об ответственности власти перед собой, уподобилось бы глупому крестьянину, который защищает свое хозяйство от хорьков, зайцев, лис, забывая о волках и грабителях» [83, с. 124]. Буржуазные революции XVII-XIX вв. ввели юридическую ответственность первых лиц государства, их советников и приближенных за действия, наносящие ущерб безопасности государства, за измену национальным интересам, злоупотребления властью, за беды и несчастия, причиненные стране. Были созданы правовые механизмы подсудности и наказуемости всех без исключения правителей, с именем революции смело шли на организацию открытых судов над высшими должностными лицами государства, ломая вековые устои их святости и неприкосновенности. В правосознании народа укреплялась истина, что власть (в том числе самая высокая, династически-наследственная и т.п.), установление человеческое, а не божественное, учреждается людьми и, значит, подлежит их суду. «Несправедливость и преступление - одно и то же, независимо от того, совершены ли они венценосным или мелким негодяем. Титул преступника и количество его приспешников не меняют характера преступления, разве что отягощают его», - писал Д. Локк. Подобные положения дошли и до наших дней. Так, по Конституции США президент, вице-президент, министры и другие высшие чиновники могут быть отстранены от должности не только за государственную измену, взяточничество и иные формы коррупции, но и за административные правонарушения и дисциплинарные проступки, за использование служебного транспорта в личных целях, сквернословие, «увлечение Бахусом» неприличное поведение в общественных местах и т.д.

Вопросы, касающиеся дисциплины и юридической ответственности государственных служащих, более чем актуальны для нашей страны. Все еще низкая исполнительская дисциплина государственных служащих послужила основанием к принятию Президентом России Указа «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. В нем установлены основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Помимо этого п. 2 данного Указа закрепляет положение, согласно которому нарушения должностными лицами федеральных органов



исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов и Указов Президента России, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими федеральных законов, Указов Президента России и вступивших в законную силу решений судов, повлекшие последствия в виде нарушения нормального режима функционирования судов и системы государственного управления, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно, являются основанием для привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как показывает практика, названный Указ во многом оказался декларативным. Его предписания не решили полностью проблемы административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, нормы Указа Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» распространялись только на должностных лиц органов исполнительной власти и только за нарушение, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими федеральных законов, Указов Президента России, а также вступивших в законную силу решений судов. Такое положение в настоящее время не может быть признано достаточным. Назрела необходимость в создании для каждого должностного лица зоны его персональной ответственности. Этому могли бы способствовать разработка и принятие Основ или Кодекса дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти.

Такой акт мог бы содержать в себе в концентрированном виде общие нормы о дисциплинарной ответственности должностных лиц. В особенной части следовало бы определить перечень дисциплинарных проступков и ответственность за каждое нарушение; это весьма важно сделать, поскольку в настоящее время применение дисциплинарных взысканий к государственным служащим лишено каких-либо объективных критериев и зависит по большей части от субъективного усмотрения непосредственного руководителя. В отдельной части сосредоточить нормы, регламентирующие производство по делам о дисциплинарных проступках, и, наконец, нормы, определяющие порядок исполнения принятых решений.

Такой законодательный акт способствовал бы унификации и систематизации законодательства о дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти и помог бы создать механизм, при котором большинство административных решений имели бы своих ответственных авторов: награждаемых за успехи, порицаемых за разгильдяйство и ошибки, подлежащих ответственности за нарушения закона или должностных обязанностей. В настоящий момент законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих изобилует отсылочными и бланкетными нормами. В некоторых случаях нормативные правовые акты, на которые делается ссылка, могут вообще отсутствовать. Помимо этого обезличивающая коллегиальность большинства административных решений не позволяет сегодня найти виновного за ошибочное или незаконное решение. Безответственность и безнаказанность больше всего способствуют разрастанию и укреплению коррупции в системе государственной службы нашей страны. Это подметил еще Ш. Монтескье в своей работе «О духе законов»: «Вникните в причины всякой распущенности и вы увидите, что она проистекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний». В своих мемуарах О. Бисмарк часто повторял мысль о продуктивном значении персональной ответственности в аппарате управления. «Действительную ответственность, - писал он, - может нести один человек, а отнюдь не анонимная коллегия с мажоритарным голосованием». Отечественный государствовед Ю.А. Тихомиров также особо отмечает, что «безответственность чиновников снижает эффект закона».

В заключении нельзя не затронуть ряд вопросов, касающихся административной этики в системе государственной службы. Эта проблема имеет достаточно сильное звучание в зарубежных государствах: подтверждением являются принятые специальные законы, - этические кодексы или кодексы чести чиновников. В США такими актами

являются Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., Закон об этике в правительственных учреждениях 1978 г.; в Великобритании - Статус гражданской службы, Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников, Общие принципы поведения государственных служащих; в ФРГ - Федеральный закон о государственных служащих, Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и Закон о федеральных кадрах; во Франции - Генеральный статус государственной службы 1946 г. В этих актах подчеркиваются престижность государственной службы и моральная ответственность лиц, стоящих на службе, перед обществом.

В этой связи весьма интересен Швейцарский закон об административных процедурах 1968 года. Основными положениями этого закона являются следующие:

1. Обязанность самоотвода: чиновник не вправе участвовать в рассмотрении какого-либо вопроса, если у него, родственников, или знакомых существует заинтересованность.

2. Обязанность переадресации: обращение полученное не по адресу обязательно принимается и обязательно переадресуется в полномочный орган. При этом гражданину сообщается, куда его обращение передано.

3. Обязательность принятия обращения.

4. Общение с администрацией по почте : гражданин вправе осуществлять общение с органами публичной власти по почте посредством заказной почтовой корреспонденции. Никто не вправе заставлять гражданина ожидать в коридоре своей очереди на приеме у чиновника

5. Право иметь представителя: любой гражданин вправе действовать в любой процедуре посредством представителя по собственному выбору.

6. Гражданин не обязан доказывать обстоятельства дела. Если чиновник сомневается в чём либо он сам обязан навести необходимые справки по существу дела. ( Сравните с ежегодной необходимостью доказывать свою инвалидность в России)

7. Запрет сверхформализма. Если гражданин не соблюдает форму (при подаче какого либо заявления), это не должно служить поводом для отказа принять такое заявление. (Сравните наши требования к оформлению дипломных, не говоря уже о кандидатских и докторских диссертациях)

8. Очевидные ошибки в письме и счёте должны исправляться органами власти самостоятельно. Публичная администрация не вправе, сославшись на такие ошибки, объявлять документ недействительным или отказаться его принять.

Вопрос об этике государственного служащего затронут еще и потому, что некоторые специалисты, занимающиеся исследованием проблемы коррупции, понимают под ней также и нарушение этических норм государственного служащего. Примером собственно этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или иным нормативным правовым актом (присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица, и др.). Но в то же время необходимо учитывать, что границы этического осуждения коррупции очень подвижны. Нравственные стандарты общества могут не совпадать с этикой государственной службы. Даже самые честные правительства иногда воспринимались общественным сознанием как коррумпированные.

Данные предложения могли послужить основой для создания эффективной модели противодействия коррупции в системе государственной службы нашей страны. В отечественном законодательстве о государственной службе пока нет общих положений об этических требованиях на государственной службе. В настоящее время Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении принят Кодекс поведения

государственных служащих Российской Федерации, однако, по мнению специалистов, вряд ли он будет принят в скором времени. Возможно, учитывая это обстоятельство, Президент России подписывает Указ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г., цель которого состоит в повышении доверия общества к государственным институтам, в обеспечении условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей и исключения злоупотреблений на государственной службе. Появление данного нормативного правового акта обусловлено тем, что механизм правового регулирования в управленческих отношениях может нормально и гибко функционировать лишь при существовании системы норм управленческой этики.

Современная нормативная правовая база в настоящее время не располагает кодифицированным нормативным правовым актом, который бы, с одной стороны, способствовал наряду с нормами административного права урегулированию управленческих отношений, а с другой - помогал бы формированию более продуманного и зрелого общественного мнения о государственных служащих.

Как отмечает проф. К.С. Вельский, «какими бы оптимальными и точно сформулированными ни были нормы закона о государственной службе, их реализация не будет достаточно эффективной без наличия в государственном управлении соответствующих норм нравственности. С этой точки зрения закон о государственной службе будет нуждаться в сопутствующих ему кодексах профессиональной морали». В Указе Президента России определены общие принципы служебного поведения государственных служащих, представляющие собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. Этот Указ Президента России можно считать на определенное время своеобразным кодексом поведения государственных служащих Российской Федерации, так как данный нормативный правовой акт содержит в систематизированном виде нормы нравственности и этикета, относящиеся к урегулированию управленческих отношений, и определяет нравственное и служебное поведение государственного служащего при исполнении им должностных обязанностей.

Для молодых государственных служащих именно этот нормативный правовой акт мог бы стать своеобразным эталоном в управленческой работе. Чаще всего молодые государственные служащие, недостаточно знакомые с культурой и этикой служебных отношений, подвергаются профессиональной деформации, могут проявлять грубость, устанавливать сомнительные связи с «нужными» людьми, совершать коррупционные деяния и т.п. Предупредить и пресечь данные проступки со стороны государственных служащих - главная задача Указа Президента России «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Задачами же кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации, который в перспективе может быть принят, должно стать следующее правило: в практике управления нравственный фактор имеет не меньшее значение, чем достигнутые результаты. Как показывает практика, всякое управленческое решение является не до конца правильным, если оно игнорирует нравственные принципы и справедливость, преследует только конечный результат. Говоря словами Платона и Сократа, цель административной этики - помочь объединить «благо, истину и красоту», обеспечить прочность авторитета государства и его структур. Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации способствовал бы созданию определенной базы, на которую могло бы опереться общественное мнение. Данный законодательный акт давал бы общественности источник нормативно-моральных оценок и суждений о деятельности конкретных государственных

служащих. И такое положение способствовало бы предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы нашей страны.