

**Министерство юстиции Республики Узбекистан
Центр повышения квалификации юристов**

Исмаилов Б.И.

**СТАНОВЛЕНИЕ МОРАЛЬНО-
ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**



Ташкент 2017

Исмаилов Б.И. Становление морально-этических стандартов государственной службы в зарубежных странах. Методическое пособие.- Т.:Центр повышения квалификации юристов. 2017.- 128 с.

В пособии рассматриваются вопросы внедрения нравственных основ в практику деятельности государственных органов США, Великобритании, Германии, Франции, Нидерландов, Канады, Австралии, Японии, КНР, Республики Корея, Сингапура и Гонконга. Исследуется практика зарубежных стран по внедрению в национальное законодательство этических антикоррупционных норм, а также формированию нравственных основ государственной службы в Республике Узбекистан.

**Рецензенты: д. ю.н. Тошев Б.Н.
д. ю.н. Исмаилова Г.С.**

Редактор: М.З.Ибрагимов

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
РАЗДЕЛ I. Формирование этических требований к государственному служащему в зарубежных странах	9
1.1. Международные стандарты профессиональной деятельности государственных служащих	9
1.2. Проблемы внедрения этических ценностей в деятельность органов власти и механизмы внедрения норм служебного этикета в деятельность государственных служащих	16
1.3. Разработка этических стандартов как важнейшее условие противодействия коррупции	24
1.4. Формирование нравственных основ государственной службы в Республике Узбекистан	34
РАЗДЕЛ II. Практика зарубежных стран по внедрению в национальное законодательство этических антикоррупционных норм	51
2.1. Формирование нравственных основ государственной службы в США	51
2.2. Формирование нравственных основ государственной службы в Великобритании, Германии, Франции, Финляндии, Нидерландах, Канаде и Австралии	72
2.3. Формирование нравственных основ государственной службы в Японии, Китае и Республике Корея	96
2.4. Формирование нравственных основ государственной службы в Сингапуре и Гонконге	111
Заключение	127

ВВЕДЕНИЕ

История развития нравственных основ деятельности государственных служащих берет свое начало еще с древних времен, однако особую распространенность получила в XX веке. Это выразилось в создании многочисленных кодексов профессиональной этики, в переориентации общественного внимания от вопросов разработки фундаментального этического знания к вопросам прикладной этики.

Характерно, что первый на Востоке этический кодекс был принят в Японии. Этические требования к управлению были кодифицированы в японской конституции принца Сетоку еще в VII в. Большинство статей конституции содержат именно этические нормы и правила поведения государственных служащих. В силу этого ее можно назвать «этической конституцией». Среди ее принципов: служение государству и обществу, дух согласия, исполнение законов, следование ритуалу, резкое осуждение коррупции, образцовое поведение и исполнение своего служебного долга чиновниками и т. д.¹

Соответственно государственная служба представляет собой не только правовую, социальную и организационную, но и нравственную систему. Она выступает носителем должной морали, этических ценностей, ориентирует людей на соблюдение моральных норм.

Научно-техническая и информационная революции привели к индивидуализации труда, породили множество новых профессий. А существующие на тот момент общие моральные требования оказались устаревшими и не охватывали весь спектр профессиональных отношений во второй половине XX века. Именно на этот период приходится особое развитие профессиональной этики.

Под этикой (греч. *ethika*: от *ethos* — нрав, обычай, характер, образ мысли) принято понимать нормы поведения, совокупность нравственных правил среди членов какого-нибудь общества, какой-нибудь общественной группы, профессии. Со времен Конфуция и Аристотеля этика выступает в качестве учения о должных нормах и правилах поведения².

Под нравственными основами поведения государственных служащих понимаются правила, позволяющие реализовать определенные этические идеалы и представления в ежедневной практической деятельности и поведении государственных служащих. Соответственно, «управление административной этикой» — это определение того, что является должным

¹ Законодательные акты средневековой Японии / пер.с яп. К.А. Попова. М. 1984. С. 126.

² Аристотель. Никомахова этика. М., 1997; Конфуций. Беседы и суждения. М. 2006.

поведением для государственных служащих, разработка связанных с этим стандартов и правил поведения, а также создание процедур по их реализации. Этические требования и максимы, дополняя и в определенной мере обогащая соответствующие нормы права, выступают неотъемлемой, составной частью профессиональных компетенций управленцев.

Введение нравственных основ поведения государственных служащих считается одним из действенных способов повышения эффективности государственной службы, регулирования конфликта интересов, противодействия коррупции. Разработка и совершенствование этических стандартов стали неотъемлемой составляющей реформ государственной службы конца XX – начала XXI вв. Новое государственное управление (государственный менеджмент) предполагает повышение роли ценностных, морально-этических регуляторов деятельности и поведения государственных служащих в усложнившихся условиях трансформации и взаимодействия государства и общества на стадии перехода к постиндустриальному, информационному, глобально-конкурентному развитию.

«Нормы этического поведения служащих органов исполнительной ветви власти» в США основываются на протестантской этике. Они являются частью Закона об этике в органах государственной власти США. В его Преамбуле говорится, что «государственная служба отождествляется с доверием общества. Каждый государственный служащий обязан перед правительством Соединенных Штатов и своими согражданами ставить верность Конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды. Для того чтобы каждый гражданин мог иметь полную уверенность в добросовестности Федерального правительства, каждый служащий обязан уважать и соблюдать принципы этического поведения».

Четырнадцать принципов этического поведения федеральных служащих США сопровождаются приложением «Наставление по этике для служащих органов исполнительной ветви власти» (2000), в котором на нескольких десятках страниц даются соответствующие комментарии, приводятся типовые примеры использования этого кодекса в духе требований протестантской этики, а также перечислены законы, связанные с его применением (прежде всего о конфликте интересов).

В современных исследованиях феномена ответственности в государственном управлении и государственной службе выделим новые подходы, связанные с концептом «внутренний тип ответственности». Внутренний тип ответственности означает создание эффективных механизмов управления и контроля внутри самого института государственной службы, его многочисленными подсистемами и

организациями. На уровне практической реализации эта установка предполагает осуществление адекватного административного и финансового контроля над подразделениями, ответственными за решение конкретных задач; минимизацию административных и финансовых связей между подразделениями с тем, чтобы чётко определить, кто и за что отвечает при единоначалии в подразделениях.

При рассмотрении принципа ответственности в государственной службе важно иметь в виду, что внешний тип ответственности проецируется на комплекс связей организации с её внешней средой. В этом отношении целесообразно выделить некоторые аспекты ответственности института государственной службы - ответственность перед гражданами как налогоплательщиками, финансирующими институт государственной службы; ответственность перед вышестоящими уровнями исполнительной власти. Определяющее значение здесь имеет то, насколько общенациональные, государственные интересы отражаются в конкретной, повседневной практике государственной службы; ответственность перед электоратом (гражданами, политическими партиями, общественными движениями, активно участвующими в политической жизни страны и избирательных кампаниях). Классический пример системы ответственности - ответственность министров, которые отвечают перед законодательным (представительным) органом за работу возглавляемой ими отрасли, а государственные гражданские служащие, работающие в министерстве, агентстве, службе, отвечают перед министром.

В современных органах государственного управления и государственной службы такая форма выступает как известный анахронизм. Сегодня большинство традиционных бюрократических подразделений реструктуризированы. Первоочередной задачей многих подразделений в государственной службе являются усилия по развитию отраслевой политики, контроля за исполнением, а конкретное решение многих задач отнесено к сфере компетенции агентств. Эта шага административной реформы позволяют восстановить принцип ответственности министра. К классическим формам политической ответственности относится также парламентский контроль. Популярна и такая форма контроля, как институт омбудсмана, или парламентского уполномоченного, непосредственно подчинённого парламенту. Ключевым для укрепления системы ответственности государственного служащего всё чаще признается функционирование самостоятельной организационной структуры административного суда. Такая система позволяет привлекать к ответственности учреждения и лица, осуществляющие власть, за решения, противоречащие праву или

общественным интересам. Таким образом, развитие института ответственности государственной службы предполагает и развитие новых форм контроля за практикой государственного управления и функционированием бюрократической системы.

Отдельные черты традиционной японской этики схожи с некоторыми этическими принципами протестантизма (ответственность, результативность, скромность), но с существенными отличиями, характерными для восточного общества (общинный дух, повиновение, конфуцианские принципы). Воплощение норм традиционной культуры в этических кодексах — ключ к пониманию результативности японской конфуцианско-синтоистской государственной службы и корпораций.

Кабинет Министров Республики Узбекистан Постановлением от 2 марта 2016г. утвердил Типовые правила этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах.³

Правила этики направлены на «предупреждение правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению, воспитание государственных служащих в духе высокого правового сознания, неукоснительного соблюдения Конституции, законов и других нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, прав и свобод граждан».

Следует отметить, что в нашей стране в целях дальнейшей демократизации и либерализации судебно-правовой системы, повышения эффективности деятельности судебных, правоохранительных и контролирующих органов, повышения доверия населения к правосудию, обеспечения верховенства закона и укрепления законности в обществе 21 октября 2016 г. принят Указ Президента Республики Узбекистан “О мерах по дальнейшему реформированию судебно-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан” №УП-4850, предусматривающий усиление ведомственного контроля по предупреждению, профилактике и пресечению злоупотреблений и других правонарушений среди работников правоохранительных и контролирующих структур, обеспечение неукоснительного соблюдения правил этического поведения. Как видно совершенствование морально-этических стандартов государственной службы обретает всё большую актуальность и в Узбекистане. Соответственно изучение вопросов формирования этических требований к государственному служащему в зарубежных странах является очень востребованным.

³ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2016 г., № 9, ст. 94

В целях совершенствования механизма правового регулирования отношений в области противодействия коррупции 3 января 2017г. принят Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции».⁴ В качестве основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции определены:

повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

реализация мер по предупреждению коррупции во всех сферах жизнедеятельности государства и общества;

своевременное выявление, пресечение коррупционных правонарушений, устранение их последствий, причин и условий, им способствующих, обеспечение принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

2 февраля 2017 г. в целях обеспечения эффективного исполнения положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», своевременной и качественной реализации мер по предупреждению коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества и государства Постановлением Президента Республики Узбекистан “О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции»” № ПП-2752⁵ утверждена Государственная программа по противодействию коррупции на 2017 — 2018 годы.

⁴ Настоящий Закон опубликован в газете «Народное слово» от 4 января 2017 года № 2 (6666)

⁵ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 5, ст. 62

РАЗДЕЛ I

ФОРМИРОВАНИЕ ЭТИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ СЛУЖАЩЕМУ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

1.1. Международные стандарты профессиональной деятельности государственных служащих

Международным сообществом разработаны международные стандарты профессиональной деятельности государственных служащих и в частности юристов, которые содержатся в следующих документах:

"Международный кодекс этики" (1956 г.) и "Стандарты независимости юридической профессии Международной ассоциации юристов" (1990), "Деонтологический кодекс /Кодекс правил осуществления адвокатской деятельности адвокатов Европейского сообщества/" (1988), "Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка" (1979), "Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов" (1985) "Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью" (1985), "Минимальные стандартные правила Организации Объединенных наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних"/"Пекинские правила"/ (1985), и др.

Международные стандарты профессиональной деятельности юриста - это общие деонтологические требования (нормы и принципы), которые предъявляются к юристу - судье, адвокату и другим специалистам в области права независимо от государственных границ их профессиональной деятельности в целях гуманизации общественных отношений, утверждения законности и правопорядка в каждой стране мира.

"Международный кодекс этики" (1956 г.) определяет, что:

1. Юрист, который берется за профессиональную работу в какой-либо юрисдикции, в которой он не является полноправным членом местного профессионального сообщества, должен придерживаться стандартов профессиональной этики той юрисдикции, в которой он был допущен [к осуществлению практики].

Он также должен соблюдать все этические стандарты, которые применяются к юристам страны, в которой он производит работу.

2. Юристы всегда должны поддерживать честь и достоинство своего профессионального сообщества. В ходе осуществления практики, равно как и в частной жизни, они должны воздерживаться от любого поведения, которое может вести к дискредитации профессионального сообщества, членами которого они являются.

3. Юристы должны сохранять независимость при исполнении своего профессионального долга. Юристы, занимающиеся практикой в своих собственных интересах либо, когда это разрешено, в составе партнерства, не должны осуществлять любую иную деловую деятельность или любое иное занятие, если из-за этого они могут перестать быть независимыми.

4. Юристы должны относиться к своим коллегам по профессии с предельной вежливостью и справедливостью. Юристы, которые берутся за оказание содействия иностранному коллеге, всегда должны помнить о том, что этому иностранному коллеге приходится зависеть от них в гораздо большей мере, чем в случае с другим юристом их собственной страны. Ввиду этого их ответственность является гораздо большей, как в ходе консультирования, так и при ведении дела.

По этой причине для юристов является ненадлежащим принимать какое-либо дело, если только они не могут заняться им незамедлительно и с должной компетентностью без недолжных этому помех ввиду неотложности иной работы. К вознаграждениям в этих случаях применяется Правило 19.

5. За исключением случаев, когда закон или обычай затрагиваемой этим страны требует иного, любым устным или письменным сообщениям между юристами должен в принципе придаваться конфиденциальный характер в том, что касается суда, [рассматривающего дело представляемых этими юристами клиентов], если только в них от имени клиента не даются определенные обещания или подтверждения.

6. Юристы всегда должны сохранять должное уважение по отношению к суду. Юристы должны защищать интересы своих клиентов без боязни и безотносительно к любым неприятным последствиям для себя или для любого иного лица.

Юристы никогда не должны осознанно предоставлять суду некорректную информацию или рекомендацию, которая, как им известно, противоречит закону.

7. Для юристов должно считаться ненадлежащим общение по поводу какого-либо конкретного дела напрямую с любым лицом, которое, как им известно, в этом деле представляет другой юрист, без согласия последнего.

8. Юристу не следует рекламировать [свою] деловую деятельность или предлагать воспользоваться ею, кроме как в той мере и тем образом, в какой и каким это разрешено правилами юрисдикции, которым подчинен этот юрист. Юристу не следует рекламировать [свою] деловую деятельность или предлагать воспользоваться ею в любой стране, в которой такие реклама или предложение запрещены.

9. Юристу никогда не следует соглашаться заниматься каким-либо делом, за исключением случаев, когда: (а) клиент дает [ему] прямые инструкции, или (б) дело поручается [ему] компетентным органом или передается другим юристом, или (с) инструкции даются любым иным образом, разрешенным согласно соответствующим местным нормам или регулированию.

10. Юристы всегда должны давать клиентам откровенное заключение по любому делу. Они должны оказывать содействие со скрупулезными заботливостью и старанием. Это [правило] также применяется, если они назначаются в качестве консультанта для неимущего лица. Юристы должны быть в любое время вольны отказаться заниматься делом, если только оно не поручено [им] компетентным органом. Юристам следует выходить из дела в ходе его продвижения только при наличии надлежащего основания и, если это возможно, таким образом, чтобы интересы клиента не затрагивались неблагоприятным образом. Лояльное отстаивание дела клиента никогда не должно заставлять защитников вести себя иначе, кроме как совершенно откровенно, при условии соблюдения любого права или привилегии, допускающих обратное, возможность осуществлять которое (-ую) предоставили им клиенты, или же заставлять их осознанно идти против закона.

11. Когда это в интересах клиента, юристы должны приложить усилия к достижению решения посредством внесудебного урегулирования вместо того, чтобы начинать судебные разбирательства. Юристам никогда не следует провоцировать начало судебного разбирательства.

12. Юристам не следует приобретать какую-либо финансовую заинтересованность в предмете дела, которое они ведут. Им также не следует прямо или косвенно приобретать имущество, в отношении которого продолжается ведение разбирательства перед судом, в котором они осуществляют практику.

13. Юристам никогда не следует представлять в судебном разбирательстве противоречащие друг другу интересы. В вопросах, не связанных с судебным разбирательством, юристам следует делать это только после сообщения обо всех конфликтах интересов или возможных конфликтах интересов всем затрагиваемым этим сторонам и только с их согласия. Это правило также применяется ко всем юристам в [соответствующей] фирме.

14. Юристам никогда не следует разглашать то, что было сообщено им в их качестве юристов, даже после того, как они прекратили быть консультантом клиента, если только поступить иначе не приказывается законным образом судом или не требуется по закону. Эта обязанность

распространяется на их партнеров, младших юристов, оказывающих им содействие, а также на их работников.

15. В денежных делах юристы должны быть наиболее пунктуальными и внимательными. Им никогда не следует смешивать денежные средства иных лиц со своими собственными, и им всегда следует быть в состоянии возратить деньги, которые они держат для иных лиц. Они не должны удерживать у себя деньги, которые они получают для своих клиентов, дольше, чем это совершенно необходимо.

16. Юристы могут требовать, чтобы для покрытия их расходов был внесен депозит, но этому депозиту следует соответствовать оцененной величине оплаты их услуг, а также вероятным требуемым расходам и затратам труда.

17. Юристы никогда не должны забывать, что им следует ставить на первое место не их право на возмещение в отношении их услуг, а интересы их клиентов и потребности отправления правосудия. Чтобы предотвратить нанесение [клиенту] непоправимого ущерба, право юриста просить о депозите или требовать оплаты текущих расходов и совершаемых [ими] действий, при отсутствии уплаты которых они могут выйти из дела или отказаться заниматься им, никогда не следует реализовывать в момент, когда клиент может оказаться не в состоянии своевременно найти иное содействие. При отсутствии или неприменимости официальных тарифов вознаграждения юристов следует устанавливать с учетом суммы, являющейся предметом разногласий, и интереса, который она представляет для клиента, затрачиваемого времени и труда, а также всех иных личных и фактических обстоятельств дела.

18. Договору об условном гонораре, когда он разрешен законом или профессиональными правилами и практикой, следует быть разумным с учетом всех обстоятельств дела, включая риск и неопределенность возмещения, а также при условии надзора со стороны суда в отношении его разумности.

19. Юристы, которые привлекают иностранного коллегу для консультирования по делу или для сотрудничества при ведении такового, являются ответственными за оплату затрат последнего, за исключением случаев, когда было достигнуто прямое соглашение об обратном. Когда юристы направляют клиента к иностранному коллеге, они не являются ответственными за оплату затрат последнего, однако при этом они также не имеют права на долю вознаграждения этого иностранного коллеги.

20. Юристам не следует разрешать использование их профессиональных услуг или их имен каким-либо способом, который сделал

бы возможным осуществление юридической практики для лиц, которым юридически это не дозволено. Юристы не должны делегировать лицу, не соответствующему квалификационным требованиям в отношении занятия правом, не состоящему у них на работе и не находящемуся под их контролем, какие-либо функции, которые по закону или обычаю страны, в которой они осуществляют практику, должны выполняться только юристом, соответствующим квалификационным требованиям.

21. Для юристов не является неэтичным ограничивать или исключать профессиональную ответственность при условии соблюдения правил их местной ассоциации юристов, а также при условии отсутствия в этом случае законодательных или конституционных запретов.

Деонтологические нормы и принципы, признанные в качестве международных стандартов, гарантируют надлежащее выполнение юристами их функций, что создает необходимые условия для жизнедеятельности общества.

Разумеется, каждая страна имеет свои традиции и специфику в области деятельности работников юридического труда, обусловленные национальным судоустройством, структурой государственной власти и управления, законодательством. Однако имеются общие исходные положения, которые обладают либо должны обладать одинаковой силой в государствах с гуманистической, демократической направленностью развития. Эти исходные положения, ставшие общими правилами межнациональной деятельности (а не только национальными правилами), и есть международные стандарты профессиональной деятельности юриста. Многие из них были приняты в Европейском сообществе и обязаны учитываться всеми странами-участницами при пересмотре национальных деонтологических норм с целью их гармонизации и дальнейшего развития.

Одним из важнейших деонтологических требований (норм, принципов) деятельности юриста, ставшим международным стандартом, является независимость юридической профессии как гарантия для осуществления защиты прав человека и оказания правовой помощи.

Независимость юридической профессии (судьи, прокурора) означает отсутствие любого давления: как результата собственных интересов, так и внешних влияний. Независимость необходима для обеспечения доверия со стороны юристов смежных профессий (напр., доверие адвокату со стороны судей), а также со стороны клиентов.

Независимость юридической профессии (судьи, прокурора) обеспечивается:

ее гарантированием государством и закреплением этих гарантий в конституции или законах;

справедливой системой организации юстиции, исключаящей какие-либо необоснованные ограничения или вмешательства;

беспристрастным решением судебных органов, т.е. решением на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам;

созданием условий для получения гражданами правовой помощи со стороны избранного или независимого адвоката для защиты их прав;

поддержанием профессиональными юридическими организациями профессиональных стандартов и этических норм;

взаимодействием с правительственными и другими институтами для достижения целей правосудия в процессе разработки национального законодательства и практики его применения;

наличием независимых самоуправляемых ассоциаций юристов, признанных действующим законодательством и способных обеспечить независимость юридической профессии, защитить юристов от необоснованных ограничений и нарушений и др.

Второй принципиальной международной деонтологической нормой деятельности юриста (судьи, адвоката и др.) при выполнении им профессиональных функций является служебная несовместимость как условие обеспечения независимости.

Служебная несовместимость означает неучастие юриста (судьи, прокурора) в коммерческой или иной деятельности, отличающейся от его профессии, и обязывает придерживаться норм о служебной несовместимости, которые приняты юристами (судьями, адвокатами) данной страны. Служебной несовместимостью "Деонтологический кодекс" признает также занятие адвокатом административной должности в органах юстиции, осуществление определенных должностных обязанностей и функций.

Третье деонтологическое требование работника юридической сферы, являющееся международным стандартом, - гласность, но только там и тогда, когда это не запрещено. Юрист (судья, прокурор) обязан сохранять профессиональную тайну в отношении своей работы и конфиденциальную информацию, полученную в ходе выполнения ими своих обязанностей. Согласно "Пекинских правил" при отправлении правосудия в отношении несовершеннолетнего должны уважаться его права на конфиденциальность

на всех этапах, чтобы избежать причинения вреда из-за ненужной гласности или из-за ущерба репутации.

Можно продолжить перечисление деонтологических требований, имеющих международный характер, однако все они имеют истоки в главном принципе - соблюдение основных прав человека – определенных возможностей, которые необходимы для его существования и развития в конкретно-исторических условиях.

Введение "Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка" (1979) имело целью осуществление правопорядка должностными лицами правоохранительных органов в соответствии с принципами прав человека. Согласно "Кодексу" каждый орган охраны правопорядка должен нести ответственность перед общественностью и быть ей подотчетным, а каждое должностное лицо, являясь частью системы уголовного правосудия, предотвращать преступления, вести борьбу с ними.

Поведение должностных лиц по поддержанию правопорядка должно соответствовать следующим правилам (принципам):

1. уважать и защищать достоинство и права человека;
2. применять силу только в крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей;
3. сохранять в тайне сведения конфиденциального характера;
4. проявлять осторожность при сохранении и использовании информации, которая относится к личной жизни других лиц или может повредить их интересам и репутации;
5. не осуществлять, не подстрекать или терпимо относиться к пыткам или другим бесчеловечным обращениям и наказаниям, не оправдывать их исключительными обстоятельствами либо ссылками на распоряжения вышестоящих лиц;
6. обеспечивать полную охрану здоровья задержанных ими лиц, принимать меры к оказанию им медицинской помощи в случае необходимости;
7. препятствовать любым актам коррупции и не совершать самому таких актов;
8. уважать закон и "Кодекс".

Международные стандарты в области профессиональной юридической деятельности, составленные в соответствии со ст.1 Всеобщей декларации прав человека "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах", нашли свое воплощение в Конституции и других нормативно-правовых актах Украины, в Дисциплинарных уставах работников правоохранительных органов, в Положениях о дисциплинарных

комиссиях и др. Они являются моделью для дальнейшего совершенствования профессионального мастерства юристов в условиях построения демократического, социального, правового государства.

1.2. Проблемы внедрения этических ценностей в деятельность органов власти и механизмы внедрения норм служебного этикета в деятельность государственных служащих

В современных условиях роль духовных стимулов в процессе управления значительно повышается. По мнению большинства ученых и специалистов сегодня уже невозможно управлять обществом ориентируясь только на административные методы, нужна ориентация на высокую культуру, нравственность, организованность самих государственных и муниципальных служащих, стимулируя не только интенсивность труда, но и факторы, ей способствующие (добросовестность, служебный долг, забота о государственном интересе). Соответственно повышаются и требования к аппарату органов государственной и муниципальной власти, к личности государственного и муниципального служащего. Эти требования не сводятся только к наличию профессиональных знаний, к ответственному и добросовестному исполнению служебных функций, верности государственным и общественным интересам.

По мере продвижения к гражданскому обществу и расширения возможностей государственной и муниципальной службы повышается значение нравственных качеств служащих, а уровень духовного развития личности чиновника, культуры поведения и административного этикета становится одним из критериев его профессиональной пригодности.

В научной литературе уже высказывалась точка зрения, согласно которой нравственность не следует рассматривать лишь как объективированную мораль, только как практическое снятие противоречия между личным и общественным. Прежде всего, она означает саморазвитие, самосовершенствование, самореализацию. Если мораль как система норм и правил регулирует поведение с учетом интересов определенной социальной группы и ее целей (например, профессиональная мораль государственной и муниципальной службы основной целью деятельности государственных и муниципальных служащих считает служение общественному интересу), то нравственность служит развитию универсальности индивида, направлена не только к воспроизводству существующих в обществе отношений, но прежде всего – к их творческому обогащению и развитию. Сказанное не означает,

что мораль и нравственность – два различных типа нормативной регуляции. Речь в данном случае идет лишь о противоречии между идеалом и реальностью, между должным и сущим, внешним и внутренним, между словами и делами, самосознанием и внешними санкциями и т.д.

Первостепенным значением в системе нравственных характеристик любой профессии является *понятие нравственной культуры* работника. Как качественная характеристика морального развития и моральной зрелости личности нравственная культура проявляется, как:

- 1) культура нравственного сознания;
- 2) культура нравственных чувств;
- 3) культура поведения.

Как культура нравственного сознания нравственная культура выражается в знании моральных требований общества, в способности человека сознательно обосновывать цели и средства своей деятельности. Однако известно, что люди, знающие, что есть добро, тем не менее совершают и зло. Поэтому очень важным является следующий уровень нравственной культуры, обеспечивающий внутреннее приятие моральных целей и средств, внутреннюю готовность к их реализации и выражающийся в культуре нравственных чувств. Она включает в себя способность к моральной рефлексии, к сочувствию и сопереживанию, а также такие социальные чувства, как коллективизм, патриотизм, гуманизм и др. В свою очередь, культура поведения характеризует способность к выбору и практической деятельности. Посредством культуры поведения реализуются поставленные и принятые нравственные цели, формируется активная жизненная позиция.

Исходя из перечисленных компонентов нравственной культуры, в зависимости от их зрелости, ученые выделяют несколько уровней и характеристик индивидуальной нравственной культуры:

- *низкий уровень нравственной культуры*, когда человек не обладает элементарными моральными знаниями и потому часто нарушает общепринятые нравственные нормы;

- *"мозаичная культура"*, характеризующая отрывистые моральные знания, соседствующие с нравственными поступками, которые совершаются под воздействием общественного мнения, традиций в семье и т.д.;

- *рациональный тип нравственной культуры*, отличающийся чисто вербальным усвоением моральных норм без внутренней убежденности в их правомерности и необходимости;

- *эмоционально-экспрессивная культура*, связанная с наличием у человека обостренного нравственного чувства добра и зла при одновременной нехватке знаний и чаще всего воли для их материализации;
- *высокая зрелость нравственной культуры*, когда глубокие и научно обоснованные знания находятся в единстве с богатством чувств и практическим действием.

Для государственной службы значение индивидуальной нравственной культуры особенно велико, так как задача формирования корпуса высокоморальных, ответственных, профессионально подготовленных служащих, как показывают исследования, – это вопрос не только нравственной социализации, но и нравственного самовоспитания. Более того, в процессе освоения должности государственным и муниципальным служащим нравственная социализация и нравственное самовоспитание идут параллельно. В своей деятельности служащему приходится постоянно сталкиваться с непростым выбором между личными и общественными интересами, между такими понятиями, как долг, справедливость, патриотизм с одной стороны, и личное материальное благополучие, привилегии – с другой. Поведением служащего в этой ситуации чаще всего руководят стыд или страх перед возможностью общественного осуждения и порицания, тогда как его поступками и поведением должна руководить совесть.

Для того чтобы нормы служебного этикета стали реальностью, они должны быть включены в процесс принятия решений на всех уровнях управления, а также в практику работы государственных и муниципальных служащих, т.е. быть частью реальной кадровой политики.

В мировой и отечественной практике существуют основные механизмы, посредством которых можно внедрить нормы служебного этикета. К ним относятся:

- этические кодексы;
- этические тренинги;
- специальные органы, рассматривающие этические проблемы;
- социальный аудит;
- юридические комитеты.⁶

В качестве наиболее распространенного и часто применяемого механизма выступает этический кодекс.

Этический кодекс представляет собой систематизированный акт, включающий общие принципы профессиональной этики и основные правила

⁶Скакун О.Ф., Овчаренко Н.И. Юридическая деонтология: [Учебник]. Под ред. проф. Скакун О.Ф. - Х.: Основа, 1999. - 280 с.

служебного поведения, которыми должны руководствоваться представители той или иной профессии независимо от занимаемой должности.

Наличие подобных кодексов является подтверждением существования важной и нерешенной проблемы формирования такого нравственного делового климата в коллективе, при котором аморальное поведение его членов в системе служебно-профессиональных отношений выглядело бы аномальным явлением.

Иногда встречаются мнения о том, что любые моральные кодексы представляют собой документы надуманного и искусственного характера, которые не принесут никакой пользы. Однако анализ социальной практики показал, что наличие подобных кодексов делает государственную и муниципальную службу более эффективной.

Следует отметить, что если за рубежом бóльшая часть этических кодексов профессионального сообщества была разработана и внедрена в 1970-х гг., то в Узбекистане подобного рода документы стали появляться только в начале 2000-х гг..

Большинство кодексов базируется на внутреннем корпоративном контроле за его соблюдением. Публичный (внешний) контроль со стороны общественных организаций требует создания отдельной структуры, что представляется делом трудновыполнимым как с организационной, так и с финансовой стороны. Кроме того, идея осуществления внешнего контроля поддерживается далеко не всеми руководителями, которые полагают, что на пути ее реализации могут возникнуть серьезные препятствия. К ним относят сложность (или даже невозможность) получения достоверной информации о нарушениях принципов профессиональной этики и правил служебного этикета, проблему разработки единой системы мотивации служащих к соблюдению этического кодекса и др.

Очевидно, что невозможно охарактеризовать и рассмотреть в кодексе любую этическую проблему, с которой могут столкнуться государственные и муниципальные служащие. Вместе с тем письменные инструкции могут помочь найти решения нравственных вопросов, встречающихся наиболее часто.

Представляется целесообразным отметить преимущества этических кодексов.

1. Кодексы представляют собой более объективные и обоснованные "путеводители" правильного поведения, чем советы и рекомендации отдельных личностей. Когда отдельным работникам приходится в повседневной практике определять уровень этичности служебного поведения своих коллег, их суждения и оценки часто оказываются слишком

субъективными, зависящими не только от уровня нравственного воспитания данного сотрудника, но и от уровня его образования, культуры, информированности о положении дел в коллективе, степени социальной ответственности и многих других факторов.

Этические кодексы, вобрав в себя все перечисленное, предлагают руководителям и членам коллектива сконцентрировать внимание на основных, первостепенных вопросах и подсказывают наиболее оптимальные и логичные решения.

2. Существование этического кодекса профессионального коллектива как общепринятого этического стандарта помогает руководителям проникнуться пониманием нравственности принимаемых управленческих решений. Письменная форма придает кодексам бóльшую значимость.

3. Кодексы дают общие ориентиры в тех ситуациях, когда общая (универсальная) этика и профессиональная этика вступают в противоречия.

4. Этические кодексы могут оказать помощь в плане контроля за теми руководителями, которые иногда навязывают своим подчиненным не только неэтичные, но даже противозаконные решения. Кодексы могут обеспечить определенный уровень юридической защиты как профессиональному коллективу в целом, так и каждому его члену в отдельности.

5. Этический кодекс может также выполнять воспитательные и образовательные функции. Как своеобразный справочник и учебник он помогает тому или иному чиновнику правильно ориентироваться в различных нравственных ситуациях в сфере государственной и муниципальной службы.

Вместе с тем практика показала, что у этических кодексов есть ряд недостатков.

1. Их разработка требует значительных умственных, временных и финансовых затрат.

2. Составление этических кодексов подразумевает высокую квалификацию тех, кому предписано этим заниматься.

3. Ряд рекомендаций носит расплывчатый характер, что затрудняет решение конкретных этических проблем.

4. Иногда толкование этических кодексов допускает такое понимание, согласно которому все то, о чем в кодексе не говорится, можно оценить как допустимые действия.

Однако перечисленные недостатки не умаляют значения этических кодексов. Особенно бóльшую пользу они приносят в тех профессиональных

коллективах, где их руководители осознают недопустимость неэтичной практики.

При составлении этического кодекса следует учесть ряд моментов.

Во-первых, не следует считать, что государственные и муниципальные служащие априори бесчестны и развращены властью и именно поэтому нуждаются в жестком и подробном нравственном регулировании. Просто для них задается более высокий нравственный стандарт поведения, чем для представителей иных профессий. Это объясняется тем, что государственные чиновники объективно наделены большой властью и полномочиями, что предполагает повышенную ответственность за соблюдение ими моральных норм и правил.

В настоящее время в нравственном стандарте нуждаются не только представители государственной службы, бизнеса, негосударственных структур, но и все общество.

Во-вторых, не следует ожидать, что в нравственном смысле государственные и муниципальные служащие всегда и во всем обязаны и могут сделать то, что не под силу простым гражданам. Этический кодекс не должен, с одной стороны, походить на опеку, под которую берут недееспособных и неполноценных членов общества, а с другой – требовать от чиновников героизма и святости как другой крайности.

В-третьих, этический кодекс не должен служить заменителем правового документа. Попытка юридического принуждения соблюдения этических требований может перечеркнуть его смысл, ведь положения кодекса человек должен разделять сознательно и свободно. В нем не должны иметь место обвинительная направленность, попытка подозревать государственного и муниципального служащего в аморальности, угроза возмездия.

Еще одним механизмом внедрения норм служебного этикета в деятельность государственных и муниципальных служащих являются этические тренинги.

Тренинг представляет собой метод активного обучения, направленный на развитие знаний, навыков, умений и социальных установок. Тренинг достаточно часто используется, если желаемый результат – не только получение новой информации, но и применение полученных знаний на практике.

Этический тренинг предполагает набор определенных нравственных модулей, которые включаются в программы подготовки специалистов. Это кейсы – проблемные ситуации, требующие ответа и нахождения решения, деловые игры – имитация различных аспектов профессиональной

деятельности, социального взаимодействия, ролевые игры, которые представляют собой исполнение участниками определенных ролей с целью решения или проработки определенной ситуации, а также групповые дискуссии. Этический тренинг преследует следующие цели:

- прояснение этических сторон принятия управленческих решений и стимулирование усвоения на рабочем месте норм поведения, закрепленных в этическом кодексе;
- выработка концептуальных основ анализа этических проблем и помощь в их усвоении;
- углубление понимания этических законов организации и способов их применения;
- содействие в применении этического анализа к ситуациям повседневной практики и донесение до служащих важности этических принципов организации.

В ходе анализа зарубежной и отечественной практики были выработаны девять наиболее важных способов повышения эффективности этических тренингов.

1. Предварительно определить, что означает профессиональная этика применительно к конкретной ситуации.
2. Перечислить обязательства организации перед своими работниками.
3. Обсудить ключевые ценности организации.
4. Рассмотреть те рассудочные операции и внутренние монологи, которые чаще всего используются при анализе этических проблем.
5. Обратиться к опыту служащих, проанализировать случаи из их практики, связанные с конфликтом ценностей.
6. Не уделять много внимания недавно возникшим моральным коллизиям, так как анализ таких случаев будет связан с эмоциональной напряженностью и когнитивными затруднениями.
7. Стараться развить у служащих способность к многостороннему анализу, позволяющему избежать черно-белого видения ситуации.
8. Обсуждать межличностные связи и каналы информации, которые могут быть использованы для решения этических проблем, откуда работник может надеяться получить поддержку.
9. Рассмотреть возможные последствия нарушения этических норм.

Представляется, что достаточно важным механизмом внедрения норм профессиональной этики и служебного этикета является создание и деятельность специальных органов, рассматривающих этические проблемы.

Социальный аудит как механизм практической реализации норм служебного этикета представляет собой попытку оценить нравственное поведение государственных и муниципальных служащих в общественной среде. Принятие устава дает ей определенные права и даже привилегии. За это общество вправе требовать от представителей государственной и муниципальной службы такого поведения, которое не нарушало бы общего этического фона, а также таких действий, которые способствовали бы укреплению нравственного здоровья общества.

Социальный аудит призван проверить и дать информацию о том, в какой степени действия представителей той или иной профессии соответствуют ожиданиям общества. Кроме того, он может быть использован в рамках профессиональной корпорации для внутреннего контроля за степенью этичности действий корпуса руководителей, за выполнением этического кодекса и т.д.

Аудит проводится в три этапа, каждый из которых имеет свои особенности.

1 этап – подготовка аудита. Он включает планирование серии собраний старшего и младшего персонала, включая как управленцев, так и рядовых служащих, и обеспечение их обязательного присутствия на протяжении всего времени проведения аудита; перед началом собрания среди его участников распространяется текст этического кодекса.

2 этап – проведение аудита. В его ходе обсуждаются содержание этического кодекса, отношение к его требованиям служащих, недавно произошедшие конкретные нарушения кодекса, их последствия как для внутренней жизни организации, так и для внешней среды, а также применение мер взыскания за нарушения.

3 этап – завершение аудита. На данном этапе по результатам обсуждения конфиденциально обсуждаются выявленные нарушения, вносятся необходимые изменения в те положения этического кодекса, которые "работают" недостаточно эффективно. Впоследствии данные изменения доводятся до сведения всех служащих организации.

Справедливости ради необходимо признать, что социальный аудит, несмотря на его преимущества, полномасштабного развития не получил и применяется только в отдельных организациях. Причинами этого, по-видимому, являются трудность и дороговизна осуществления аудиторских проверок в масштабе не только всей страны, но хотя бы одной отрасли.

В настоящее время социальный аудит в основном сводится к тому, чтобы определить, насколько деятельность профессионалов соответствует

государственным нормам по здравоохранению, безопасности или по контролю за загрязнением окружающей среды.

Наконец, **юридический комитет** занимается контролем за соблюдением организацией всех законов и подзаконных актов по всем направлениям деятельности; часть работы такого комитета касается отслеживания соответствия действий руководителей и сотрудников принятым этическим нормам.

Современный зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о том, что эффективным средством обеспечения законности и этичности в деятельности государственных и муниципальных служащих может служить присяга, которая приносится в момент вступления в должность государственной службы и является одним из условий пребывания на ней.

Для государственных служащих пока присяга не предусмотрена, хотя "решение двух связанных вопросов: быть ли присяге, а если быть, то какой по содержанию – это вопрос о статусе государственного служащего и соответствующей мере его прав и обязанностей".

Особой формой присяги можно считать включение выполнения требований этического кодекса в содержание служебного контракта государственного и муниципального служащего, что обеспечило бы обязательность их соблюдения и возможность наложения дисциплинарных санкций за их нарушение.

1.3. Разработка этических стандартов как важнейшее условие противодействия коррупции

Понятие «этика» имеет изначально древнегреческое происхождение. Прилагательное «этический», которое ввел в употребление Аристотель, обозначало особый класс человеческих качеств – этические добродетели. Они представлялись свойствами человеческого характера, его темперамента, душевными качествами. Для более точного перевода аристотелевского термина «этический» с греческого языка на латинский Цицерон ввел термин «moralis» (моральный).

Моральная философия Цицерона тождественна по предметной области этики Аристотеля. И тот и другой термины, греческого и латинского происхождения, вошли в новоевропейские языки. В кратком словаре по философии понятие нравственности приравнено к понятию мораль. В своем первоначальном значении «этика», «мораль», «нравственность» – три разных термина, хотя, по существу, они схожи по содержанию. В процессе развития философии, по мере выявления своеобразия этики как области знания, за

терминами начинают закреплять разный смысл. Под этикой, прежде всего, подразумевается соответствующая область знания, наука, а под моралью (или нравственностью) – изучаемый ею предмет. В целом в общекультурной лексике все три термина продолжают до сих пор употребляться как взаимозаменяемые.

Нормативный характер этики, выражающийся в формулировании норм поведения и создании идеальных образцов нравственных отношений, обуславливает ее ценность, специфику и особое место в профессиональной деятельности. Основной целью этики становится выяснение того, что является должным для человека, то есть соответствует объективным законам человеческого бытия, которые реально существуют. Появление профессиональной этики по времени предшествовало созданию научных этических учений, теорий о ней. Повседневный опыт, необходимость в регулировании взаимоотношений людей той или иной профессии приводили к осознанию и оформлению определенных правил профессиональной этики. Профессиональная этика, таким образом, возникла изначально на уровне обыденного морального сознания.

Впоследствии, профессиональная этика стала практикой обобщения поведения представителей каждой профессиональной группы. Эти обобщения содержались как в закрепленных письменно, так и в неписаных кодексах поведения. Кроме практической стороны профессиональной этики, как регулятора поведения представителей профессиональных групп, существуют также теоретические выводы в этой сфере. Это свидетельствует о переходе от обыденного сознания к теоретическому сознанию в сфере профессиональной этики. Большую роль в становлении и усвоении норм и правил профессиональной этики играет общественное мнение. Нормы и правила профессиональной морали не сразу становятся общепризнанными. Порой принятие их связано с борьбой мнений. Взаимосвязь профессиональной этики и общественного сознания проявляется в форме традиции.

Различные виды профессиональной этики имеют свои традиции, что свидетельствует о наличии преемственности основных этических норм, выработанных представителями той или иной профессии на протяжении столетий. Профессиональные виды этики это специфические особенности профессиональной деятельности, которые направлены непосредственно на человека в тех или иных условиях его жизни и деятельности в обществе. Изучение видов профессиональной этики позволяет выделить многообразие, разносторонность этических норм и правил. Для каждой профессии особое значение приобретают определенные профессиональные этические нормы.

Профессиональные этические нормы это правила, образцы, порядок внутренней саморегуляции личности на основе этических идеалов.

Профессиональная этика выполняет в обществе ряд задач:

- развитие и закрепление интереса к профессии;
- привлечение к определенной профессиональной деятельности новых работников;
- формирование основ профессионального отношения к выбранной профессии;
- привлеченные представители профессиональной группы, наряду с выполнением должностных обязанностей знакомятся с нравственными основами выбранной профессии;
- исследование понятий и содержания профессиональной этики, раскрытие нравственных основ профессиональной деятельности;
- развитие профессиональной этики на теоретическом уровне;
- выработка «иммунитета» к профессионально-нравственной деформации в процессе выполнения должностных обязанностей;
- создание «барьера» для изменения сознания представителя профессиональной группы в процессе выполнения должностных обязанностей;
- создание «идеала поведения» с помощью норм профессиональной этики это совокупность нравственных ценностей в поведении и деятельности работника.

Создание и применение «идеала поведения» понимается как высшая цель профессиональной этики. «Идеал» трансформируется в определенную модель, к которой должен стремиться представитель профессиональной группы.

В современной литературе, посвящённой вопросам этики и морали государственных служащих, широко распространена так называемая интервенционная теория. Она разработана для решения проблем, связанных с изменениями основ административной этики. В рамках интервенционной этики государственного служащего предлагается учитывать факторы, позволяющие трансформировать и модернизировать этические нормы государственной службы, не разрушая самих основ - этических принципов государственных служащих, основанных на чувстве достоинства и самоуважения.⁷ Это своего рода классика в данной среде научных исследований.

⁷ Вигуру К. Деонтология государственной службы. 2003; Государственная служба за рубежом. Кодекс управления государственной службой Великобритании. М., 2003.

Ещё в середине 1960 гг. этика достоинства предлагалась как средство улучшения морального поведения в государственных организациях и учреждениях, особенно таких, чья деятельность напрямую связана с обслуживанием населения. Этика достоинства базируется и на более ранних концепциях, в которых моральная ответственность государственного гражданского служащего рассматривалась в форме внутреннего ощущения собственной работы как конструктивной общественной практики, направленной на процветание и стабильность государства. При этом этика достоинства не является специальным кодексом этических правил и инструкций, регламентирующих нравственные ценности государственных гражданских служащих, что превращает их в своего рода касту с собственными законами и интересами. Создание специальных кодексов поведения государственных служащих не должно превратить их в закрытую общественную группу, что в конечном счёте умаляет демократию, умаляет правовое государство. Сегодня в политической жизни многих стран ощущается насущная потребность в улучшении нравственного климата государственной службы. Более того, создавая новые формы организации жизнедеятельности общества, необходимо сознательно воздействовать на уровень морального состояния государственных служащих.

Интервенционная теория и создавалась как ответ на потребность в практических решениях этих проблем. В основе этой теории лежит этика достоинства и самоуважения, т. е. тот внутренний моральный стержень каждого человека, который определяет меру морального здоровья общества и власти, а также задает нравственный стандарт для государственных служащих. В последние десятилетия в практике государственного управления и государственной службы в странах, реализующих принципы и ценности демократии, сознательно проповедовались либеральные идеи о приоритете индивидуальных ценностей над общественными. Специальные интересы отдельных индивидуумов или групп приобретали большее значение, нежели собственно общественные. В результате проблемы этики и морали государственных служащих пересматривались. Однако предложенная ориентация на внешнюю регламентацию этического поведения государственного служащего, не затрагивающую внутренние человеческие качества и принципы, не прижилась повсеместно. Улучшение морального климата в управлении, во власти, в государственной службе в рамках этой парадигмы сводилось исключительно к институционализации этики через активный законодательный процесс.

Этика достоинства и самоуважения на протяжении долгого времени не признавалась научными и политическими кругами, так как её установки

отличались от тезиса о росте значимости специальных интересов по отношению к общественным. Однако многие исследователи в начале 2000-х годов приходят к выводу, что этика достоинства и самоуважения важна для развития государственной службы⁸. Они исходят из того, что разработкой законов и инструкций невозможно окончательно решить этическую проблему. Конкретные моральные сомнения и затруднения связаны именно с внутренними качествами человека, которые не зависят от его внешней лояльности – личной или организационной. Невозможно создать благоприятный моральный климат путём инструктажа или принудительного ознакомления с кодексом поведения государственных служащих. Необходимо, чтобы этот кодекс или инструкции органично сочетались с личными качествами людей, которые проходят кадровый отбор на государственной службе. Сторонники интервенционной этики призывают к сознательному формированию метаэтики, в рамках которой обеспечивается общая направленность этического и морального развития государственных служащих, беря за основу ряд исходных личных качеств⁹. Нравственность рассматривает принципы правильного и неправильного поведения. Такие черты характера, как честность, сострадание являются моральными критериями, по которым индивидуум оценивает уровень правильности или неправильности своего поведения.

Этика более сконцентрирована на стандартах допустимого поведения для общественной или профессиональной группы, для членов определённой организации. Иными словами, в действительности этика является некой теорией, которую выбирает группа людей, объединённых по определённому признаку. С точки зрения интервенционной теории этика представляет собой некую систему координат, в рамках которой профессионал, полагаясь на собственные разум и чувства, может принять правильное решение, но оно будет отражать действия и чувства всего коллектива. Интервенционная теория предполагает, что, в конечном счёте, индивидуум будет свободен в своих решениях и действиях, которые не ограничиваются инструкциями. Однако для эффективного внедрения подобной теории в практику работы государственных организаций необходимо создание благоприятного морального климата, который всегда является главным стимулом, определяющим поведение индивидуумов.

⁸ Государственная служба за рубежом: Реферативный бюллетень № 6. 2004; Эффективность органов власти. М., 2005.

⁹ Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы //Общественные науки и современность. 2004. № 5.

Нравственный климат в организации является той основой, которая содействует или, напротив, препятствует правильным решениям индивидуумом этических проблем. На его создание влияют различные факторы. Во-первых, принципы кадрового отбора и последующие процессы внутренней социализации государственных служащих на новом месте работы. Во-вторых, способы, с помощью которых в организации осуществляются лидерские функции и процессы принятия решений. В-третьих, особенности коммуникационных связей внутри организации, прежде всего между различными иерархическими ступенями. Следовательно, рассматриваемая интервенционная теория включает в себя независимые переменные, на основе которых создается моральный базис, стимулирующий развитие этики самоуважения среди государственных служащих.

На основе зарубежного опыта противодействия коррупции можно описать важнейшие принципы, существенно повышающие эффективность антикоррупционной деятельности и вполне применимые в нашей стране. Эти принципы необходимо соблюдать одновременно, в комплексе, нарушение хотя бы одного из них может привести не к снижению уровня коррупции, а к его росту.

Публичность органов власти. В современном государстве органы власти должны быть публичными в двух смыслах одновременно. Во-первых, органы власти должны быть публичны в том смысле, что они должны действовать в интересах общества, решать его проблемы, способствовать его развитию. Во-вторых, органы власти должны быть публичными в смысле информационной открытости для общества всей своей деятельности за исключением очень узких сфер секретных, определяемых исключительно необходимостью обеспечения безопасности общества и государства.

Публичными должны быть все органы власти, включая исполнительную, законодательную и судебную власти, не должно делаться исключение для правоохранительных органов и специальных служб. В большинстве случаев даже секретные сведения должны через определённые законодательством периоды после того, как они перестают быть актуальными, становиться доступными для изучения исследователям, заинтересованным гражданам и организациям.

Подконтрольность органов власти обществу. Подконтрольность органов власти обществу возможна только при осуществлении их открытости. В таких условиях сведения обо всех готовящихся решениях органов власти, процедурах их принятия и исполнения, должны быть доступны организациям гражданского общества и всем заинтересованным гражданам. В частности, любые организации и граждане должны иметь

возможность доступа к детальным описаниям исполнения и планирования бюджетов деятельности любых органов власти. В обобщённом виде статьи их бюджетов представляются организациям и гражданам только в тех случаях, когда детализация этих бюджетов может повредить безопасности общества или государства.

Всепроникающий характер коррупции предполагает не иерархический, как в органах власти, а сетевой принцип противодействия ей. Поэтому важнейшим ресурсом реального противодействия коррупции, в соответствии с мировым опытом, признаётся деятельность гражданского общества, ведь именно оно способно противопоставить сетевому и всепроникающему характеру коррупции свои сетевые и присутствующие во всех сферах деятельности ресурсы объединений граждан.

Реальное обеспечение прав и защиты частной собственности. Легальная частная собственность должна быть защищена органами власти от любых посягательств, частные предприниматели должны обладать всеми правами на владение и распоряжение своей легально полученной собственностью. В таких условиях становится невозможным для органов власти или криминальных организаций отобрать у предпринимателей частную собственность, осуществить незаконную рейдерскую операцию по передаче частной собственности другим лицам, заставить частных предпринимателей осуществлять незаконные платежи или давать взятки за продолжение пользования своей собственностью.

Неотвратимость наказаний за совершение коррупционных действий. Для обеспечения эффективности противодействия коррупции признана необходимость осуществления неотвратимости наказания за совершение коррупционных действий. Неотвратимость наказания за совершение коррупционных действий должна означать, во-первых, что коррупционеры практически никогда не смогут уйти от справедливого наказания, иначе может произойти только случайно. Во-вторых, неотвратимость наказания означает, что справедливо будут наказаны любые коррупционеры, независимо от их должностей в системе органов власти, частного бизнеса, некоммерческой или общественной сферы. Неотвратимость наказаний за совершение коррупционных действий не является единственным условием, обеспечивающим снижение уровня коррупции в стране. Но отсутствие неотвратимости наказаний за совершение коррупционных действий всегда способствует росту коррупции.

Причина в том, что отсутствие неотвратимости наказаний за совершение коррупционных действий воспринимается коррупционерами как предоставление им органами власти возможностей такие действия

осуществлять. При высоком уровне скрытности коррупционных действий и отсутствия неотвратимости наказаний за их совершение большинство коррупционеров останутся без наказания. Это покажет всем остальным должностным лицам, имеющим возможности совершения коррупционных действий, что такие действия можно осуществлять безнаказанно, для этого им необходимо только быть достаточно скрытными и обладать необходимыми связями в правоохранительных органах, судах и других органах власти.

Презумпция виновности чиновников в коррупции. Презумпция виновности чиновников в коррупции означает, что, во-первых, каждый из них постоянно подозревается в совершении коррупционных действий, а, во-вторых, что при обнаружении фактов коррупции обвинения в участии в коррупционных действиях, прежде всего, предъявляются чиновникам, а не гражданам и не бизнесменам, которые могли принимать участие в таких действиях. В обоих этих случаях чиновники должны самостоятельно находить и предъявлять доказательства их невиновности в совершении коррупционных действий. Ещё одной особенностью реализации презумпции виновности чиновников в коррупции является то, что правоохранительные органы и суды доверяют свидетельствам граждан и СМИ о совершении коррупционных действий чиновниками, а потому всегда проверяют такие свидетельства, независимо от личностей тех, кто их представил даже без полного набора доказательств.

Следствием презумпции виновности чиновников в коррупции является необходимость публичных представлений ими деклараций доходов и расходов, как своих, так и своих родственников. При реализации презумпции виновности чиновников в коррупции такие публичные декларации доходов и расходов при их соответствии уровню легальных доходов чиновников являются для них обоснованиями их непричастности к коррупции. Это обстоятельство поддерживает мотивацию чиновников публично представлять декларации о своих доходах и расходах.

Презумпция виновности чиновников в коррупции применяется в Китае и в некоторых других странах, не являясь обязательным принципом противодействия коррупции.

Необходимость защиты свидетелей в уголовных и гражданских судебных разбирательствах против коррупционеров. Успехов в противодействии коррупции, как показывает опыт разных стран мира, можно добиться только при использовании свидетельств участников и потерпевших от коррупционных действий. Причина в том, что такие действия всегда совершаются скрытно, поэтому многие факты и обстоятельства, которые

необходимы для вынесения судебных решений об уголовных наказаниях за коррупционные действия, являются известными только участникам этих действий и потерпевшим от коррупции. Но, поскольку коррупционные действия, особенно, наносящие крупные ущербы государству и обществу, чаще всего осуществляются согласованными действиями нескольких лиц, любые свидетели фактов и обстоятельств коррупции находятся под угрозой применения насилия к ним со стороны соучастников коррупционных преступлений в процессе их расследования, проведения судебных процессов и даже после их окончания. Поскольку свидетельские показания участников и потерпевших от коррупционных действий необходимы для обоснования обвинений коррупционеров, необходимо обеспечить защиту таких свидетелей от насилия по отношению к ним со стороны соучастников коррупционных преступлений.

Важнейшие принципы защиты свидетелей, выработанные в соответствии с мировым опытом, представлены в нормах принятой 29 ноября 1985 года Генеральной Ассамблеей ООН Декларации об основных принципах правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью¹⁰. К этим принципам, в частности, относятся требования государствам принять меры для сведения к минимуму неудобств для жертв, при необходимости охраны их личной жизни, обеспечения защиты от запугивания и мести, а также безопасности их самих, их семей и свидетелей с их стороны. Кроме того, необходимо относиться к жертвам преступлений с состраданием и уважать их достоинство, обеспечивать их право на доступ к правосудию и на скорейшую компенсацию без неоправданных задержек за нанесенный им ущерб.

Эти же принципы необходимо применять и к жертвам коррупционных действий, когда сами эти действия не квалифицируются как преступления, а также к любым свидетелям фактов коррупции. Они описаны в статье 32 Конвенции ООН против коррупции: «Каждое государство-участник принимает надлежащие меры, в соответствии со своей внутренней правовой системой и в пределах своих возможностей, с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, и, в

¹⁰ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью. Принята резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года. Официальный сайт ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml

надлежащих случаях, в отношении их родственников и других близких им лиц»¹¹.

Только при осуществлении реальной защиты свидетелей у них могут возникнуть достаточно сильные мотивы сотрудничать со следствием и судами для формирования обоснованных обвинений участников коррупционных действий. Защиту свидетелей могут осуществлять как органы власти, так и общественные и некоммерческие организации, что определяется национальными законодательствами. В тех случаях, когда такими свидетелями являются участники коррупционных действий, сообщаящие о фактах, подтверждающих вовлечённость в них других лиц, этим свидетелям нужна не только защита, но и снижение уровня их наказаний.

Необходимость профилактики совершения коррупционных действий. Профилактика совершения коррупционных действий признаётся необходимой потому, что коррупция приносит высокие потери для общества, экономики и государства, а в силу их скрытого характера собирать юридические доказательства совершения коррупционных действий всегда очень сложно. Активная и эффективная профилактика коррупции позволяет предотвращать совершение коррупционных действий, снижает потери от коррупции, способствует повышению шансов выявления фактов коррупции правоохранительными органами за счёт снижения нагрузки на каждого из их сотрудников.

Профилактика совершения коррупционных действий предполагает целенаправленное изменение сознания чиновников, бизнесменов и граждан, формирование у них негативного отношения и негативных оценок коррупции.

Другие принципы противодействия коррупции. В различных странах мира применяют и многие другие принципы противодействия коррупции, к которым, чаще всего относят: необходимость независимой судебной власти, обеспечение верховенства закона, независимость СМИ и наличие реальной политической конкуренции. Реализация этих принципов в комплексе с другими может существенно способствовать снижению уровня коррупции, что использовалось во многих странах мира.

¹¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=382

1.4. Формирование нравственных основ государственной службы в Республике Узбекистан

Этика государственной службы, как один из видов профессиональной этики, представляет собой систему нравственных норм, предписывающих определенный тип человеческих взаимоотношений на государственной службе. Этика государственной службы включает в себя принципы, правила и нормы, выражающие моральные требования к нравственной сущности чиновника к характеру его отношений с государством, государственными служащими, гражданским обществом.

Нравственные правила и нормы, связанные с государственной службой, находятся в тесном единстве с моралью всего общества. Попытки пренебречь этой связью завершаются либо подменой профессиональных моральных требований неморальными установками, либо абстрактными декларациями.

Формирование нравственных основ государственной службы в Республике Узбекистан началось с обретения независимости. Всеми правоохранительными органами были приняты правила профессиональной этики.

С провозглашения независимости в Узбекистане последовательно реализуется стратегия эффективной и скоординированной политики противодействия коррупции, способствующая участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности государственных служащих.

В период независимости в стране принят ряд законодательных актов, в числе которых Уголовный кодекс Республики Узбекистан, Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, Закон Республики Узбекистан «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов» 24.12.1998 г., Закон «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности» (новая редакция) от 25.05.2000 г., Закон Республики Узбекистан «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма» от 26 августа 2004 г., Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников» от 24.09.2012 г., Закон «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» от 20.12.2012 г., Закон "Об обращениях физических и юридических лиц" от 3.12. 2014 г., Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые

законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на дальнейшее усиление надежной защиты частной собственности, субъектов предпринимательства, снятие преград для их ускоренного развития»¹² от 20 августа 2015 г. и других направленных на предотвращение разного рода коррупционных преступлений.

Очередным этапом в сфере снятия преград для ускоренного развития субъектов предпринимательства противодействия причинам и условиям, способствующим коррупционным проявлениям, явилось принятие Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению ускоренного развития предпринимательской деятельности, всемерной защите частной собственности и качественному улучшению делового климата» от 5 октября 2016 г. № УП-4848

Следует отметить, что с 28 августа 2008 года Республика Узбекистан является полноправным участником Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Нью-Йорк, 31 октября 2003 года).

Основными целями Конвенции являются:

- a) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- b) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;
- c) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

В соответствии со ст. 5 Конвенции: «1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности».

В целях противодействия коррупции приняты законы от 7 октября 2013 года «О внесении изменений и дополнений, а также признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Узбекистан» и от 14 мая 2014 года «О внесении изменений и дополнений, а также признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Узбекистан» в которых предусмотрено:

первое – внесение изменения и дополнения в Хозяйственный процессуальный кодекс, предусматривающие, в частности, нормы о том, что

¹² Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2015 г., № 33, ст. 439

все неустранимые противоречия и неясности законодательства, возникающие в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, толкуются в пользу субъекта предпринимательства;

второе – внесение нормы в Закон «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов», предусматривающей приостановление исполнения обжалуемого действия или решения до вступления

в законную силу решения суда;

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об организации в органах юстиции специального «телефона доверия»»¹³ от 19 марта 2011 г., с 1 апреля 2011 года в Министерстве юстиции Республики Узбекистан, Министерстве юстиции Республики Каракалпакстан, управлениях юстиции областей и города Ташкента организована специальная линия телефонной связи для принятия от субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства заявлений, предложений и жалоб по вопросам обеспечения их законных прав, свобод и интересов («телефон доверия»).

Основными целями организации «телефона доверия» являются получение, обобщение и рассмотрение в установленном порядке обращений субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства:

на незаконные действия (бездействие) должностных лиц государственных органов, органов хозяйственного управления, в том числе контролирующих и лицензирующих органов, и органов государственной власти на местах, иных организаций (далее - организации);

по вопросам несоблюдения установленных сроков и порядка государственной регистрации субъектов предпринимательства и выдачи необходимых разрешительных документов для осуществления предпринимательской деятельности;

на неправомерный отказ или необоснованное затягивание процедуры предоставления им кредитных и финансовых ресурсов;

на негативное воздействие нормативно-правовых актов на деятельность субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства, а также по другим вопросам.

¹³ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2011 г., № 12-13, ст. 117; 2012 г., № 37, ст. 429

В целях кардинального повышения роли и места частной собственности в экономике республики, ликвидации преград и ограничений на пути развития частной собственности и частного предпринимательства, предотвращения коррупции, сокращения государственного присутствия в экономике, последовательного роста доли частной собственности в валовом внутреннем продукте, в том числе с участием иностранного капитала принят Указ Президента Республики Узбекистан от 15 мая 2015 года № УП-4725 «О мерах по обеспечению надежной защиты частной собственности, малого бизнеса и частного предпринимательства, снятию преград для их ускоренного развития».

Указом утверждена Программа мер по обеспечению надежной защиты частной собственности, малого бизнеса и частного предпринимательства, снятию преград для их ускоренного развития, согласно приложению, направленная на:

повышение ответственности, вплоть до уголовной, должностных лиц государственных, правоохранительных и контролирующих органов за воспрепятствование и незаконное вмешательство в предпринимательскую деятельность, нарушение прав частных собственников;

усиление гарантий защиты частной собственности, продолжение процесса либерализации административного и уголовного законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность;

дальнейшее упрощение всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур, а также процедур, связанных с осуществлением внешнеэкономической деятельности;

создание необходимых условий и возможностей для ускоренного развития частной собственности и частного предпринимательства, расширения их доступа к материальным и кредитным ресурсам, улучшения бизнес-среды.

В целях кардинального повышения качества и доступности, обеспечения прозрачности при предоставлении государственных услуг предпринимательским структурам с широким применением современных информационно-коммуникационных технологий Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка оказания государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно»» от 28 сентября 2015 г., № ПП-2412 на базе инспекций по регистрации субъектов предпринимательства при хокимиятах районов (городов) созданы единые центры по оказанию государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно». Основными задачами деятельности центров «одно окно» являются:

оказание государственных услуг по принципу «одно окно»;
обеспечение прозрачности прохождения субъектами предпринимательства регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур;

установление тесного взаимодействия с государственными органами и иными организациями, оказывающими государственные услуги, с недопущением бюрократических барьеров и препон при их оказании предпринимателям;

предоставление информационной помощи заявителям, в том числе бесплатных консультаций о порядке и сроках оказания государственных услуг.

18 мая 2015 года правительством утвержден Комплексный план практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2015 год, который предусматривает практические мероприятия по предупреждению коррупции, а также механизм их реализации и ожидаемые результаты, сроки и ответственные органы по их исполнению. В соответствии с Комплексным планом принят ряд законов прямого действия предусматривающих имплементацию норм Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003г. Так Законом Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на дальнейшее усиление надежной защиты частной собственности, субъектов предпринимательства, снятие преград для их ускоренного развития»¹⁴ от 20 августа 2015 г., № ЗРУ-391 УК дополнен главой XIII¹ следующего содержания:

«Глава XIII¹. Преступления, связанные с воспрепятствованием, незаконным вмешательством в предпринимательскую деятельность, и другие преступления, посягающие на права и законные интересы хозяйствующих субъектов».

Помимо этого из Уголовного кодекса исключен термин "Ответственное должностное лицо" а редакция термина «Должностное лицо» приведено в соответствие со ст.2 Конвенции ООН против коррупции: "**Должностное лицо** - лицо, назначаемое или избираемое постоянно, временно или по специальному полномочию, выполняющее функции представителя власти либо осуществляющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах самоуправления граждан, на предприятиях, учреждениях, организациях, независимо от форм собственности и уполномоченное на совершение юридически значимых

¹⁴ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2015 г., № 33, ст. 439

действий, а равно лицо, осуществляющее указанные функции в международной организации либо в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства";

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности также дополнен главой XVI¹ «Административная ответственность за воспрепятствование, незаконное вмешательство в предпринимательскую деятельность и другие правонарушения, посягающие на права и законные интересы хозяйствующих субъектов».

Постановлением Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан от 28 февраля 2013 г. № 5 приняты Правила этического поведения судей.

Правила разработаны в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, Законом Республики Узбекистан «О судах», Положением о Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан, утвержденным Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 29 декабря 2012 года № Р-3949, а также общепризнанными принципами международного права, регулирующими этическое поведение судей.

Правила устанавливают обязательные для судей правила этического поведения при осуществлении профессиональной деятельности и во внеслужебное время.

Статья 4 Правил определяет общие требования к поведению судьи:

1. Судья в любой ситуации обязан сохранять свою честь и личное достоинство, соблюдать этические нормы, быть скромным, вежливым, не проявлять некорректное отношение к кому-либо, избегать действий, которые могут поставить под сомнение его объективность, независимость и беспристрастность при отправлении правосудия, причинить ущерб чести, достоинству и деловой репутации судьи и авторитету суда.

2. Судья обязан добросовестно пользоваться своими гражданскими правами и исполнять гражданские обязанности.

3. Судья не должен использовать свой статус в целях получения каких-либо благ, услуг, коммерческой или иной выгоды для себя, а также для своих родственников и других лиц, использовать свой статус при обращениях по личным вопросам в различные государственные органы и органы самоуправления граждан, получать вознаграждение, связанное с выполнением деятельности по отправлению правосудия.

4. Судья должен пресекать действия лиц, позволяющие делать выводы об оказании или возможности оказания влияния на осуществление им

профессиональной деятельности, не оставлять без внимания нарушения норм этики со стороны работников аппарата суда и участников процесса.

5. Судье не следует оставлять без реагирования публичные обвинения его в злоупотреблении своим служебным положением, корыстной или иной заинтересованности в исходе рассмотрения дел.

Статья 16 Правил регламентирует вопрос контроля за соблюдением этических правил:

1. Судебная инспекция Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан и соответствующие квалификационные коллегии судей реализуют мероприятия по предупреждению нарушения Правил и осуществляют контроль за их соблюдением.

2. Судебная инспекция при реализации возложенных на нее задач взаимодействует с квалификационными коллегиями судей.

3. Судебная инспекция вносит предложения в Высшую квалификационную комиссию по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан о применении соответствующих мер в отношении судьи, допустившего нарушение настоящих Правил.

4. Каждый судья имеет право на обращение в соответствующую квалификационную коллегию судей по факту нарушения настоящих Правил.

19 января 2016г. Правительством Узбекистана утвержден Комплексный план практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2016-2017 годы, в котором предусмотрены практические мероприятия по предупреждению коррупции, а также механизм их реализации и ожидаемые результаты, сроки и ответственные органы по их исполнению.

В документе определен комплекс мероприятий по совершенствованию механизма деятельности государственных органов в сфере противодействия коррупции, обеспечению межведомственной координации в указанной сфере, совершенствованию деятельности межведомственного совета в сфере противодействия коррупции. Одним из мероприятий документа являлось принятие Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах.

Кабинет Министров Республики Узбекистан Постановлением от 2 марта 2016г. утвердил Типовые правила этического поведения работников

органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах.¹⁵

Правила этики направлены на «предупреждение правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению, воспитание государственных служащих в духе высокого правового сознания, неукоснительного соблюдения Конституции, законов и других нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, прав и свобод граждан».

Правила обязательны к исполнению всеми сотрудниками, независимо от должности, органов государственного управления, Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и г.Ташкента, которые должны в течение двух месяцев принять ведомственные правила этического поведения и создать комиссии по этике.

Соблюдение правил этики считается одним из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения госслужащего. Нарушение правил может служить основанием для привлечения сотрудника к дисциплинарной или иной ответственности.

Основными принципами профессиональной деятельности госслужащих, согласно правилам, являются законность, приоритет прав, свобод и законных интересов граждан, патриотизм и верность служебному долгу, преданность интересам государства и общества, справедливость, честность и беспристрастность, а также недопущение конфликта интересов.

Правила запрещают госслужащим получать в связи с исполнением ими служебных обязанностей какие-либо материальные ценности или другую выгоду от физических и юридических лиц, если иной порядок не предусмотрен законодательством.

Госслужащие обязаны противодействовать проявлениям коррупции и активно содействовать в ее профилактике, говорится в правилах. В частности, они обязаны уведомлять своего руководителя либо правоохранительные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению правонарушений, а также о любых известных им фактах правонарушений, совершенных другими госслужащими.

Руководители госорганов, в свою очередь, должны обеспечить недопустимость увольнения или преследования лиц в иной форме в связи с их обращениями о фактах нарушения законодательства либо за выраженное мнение и содержащуюся в обращениях критику, а равно за выступление с критикой в иной форме.

¹⁵ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2016 г., № 9, ст. 94

Госслужащие обязаны также принимать все меры по обеспечению сохранности и конфиденциальности ставшей им известной в ходе профессиональной деятельности информации, за незаконное разглашение которой они несут ответственность.

Правила предписывают госслужащим быть вежливыми, доброжелательными, корректными и внимательными, а также обязывают их быть терпимыми и уважительными в отношении с гражданами и коллегами.

При исполнении служебных обязанностей госслужащие не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов. В случае возникновения конфликта интересов госслужащие должны незамедлительно информировать об этом своего руководителя.

Правила запрещают госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью. Они также не должны осуществлять деятельность, а равно занимать должность, несовместимую с надлежащим исполнением ими служебных обязанностей, или наносящую им вред.

Кроме того, в правилах отмечается, что политическая, экономическая целесообразность, а равно личные мотивы и иные субъективные причины не могут быть основанием для нарушения госслужащими требований законодательства и правил этики.

Аналогичные правила этики Правительство рекомендовало принять и органам хозяйственного управления Узбекистана.

21 октября 2016 г. принят Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему реформированию судебно-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан» № УП-4850 которым предусматривалось совершенствование системы приема на работу на основе прозрачного конкурсного отбора кадров, обладающих высокими морально-волевыми и профессиональными качествами, способных обеспечить выполнение возложенных задач и эффективную реализацию осуществляемых реформ. Раздел IV. Программы комплексных мер по дальнейшему реформированию судебно-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан именуемый «Дальнейшее совершенствование системы подбора, повышения квалификации и переподготовки кадров» предусматривает «Совершенствование системы приема на работу на основе прозрачного конкурсного отбора кадров, обладающих высокими морально-волевыми и профессиональными качествами, способных обеспечить выполнение возложенных задач и эффективную реализацию осуществляемых реформ. Усиление ведомственного контроля по предупреждению, профилактике и пресечению

злоупотреблений и других правонарушений среди работников правоохранительных и контролирующих структур, обеспечение неукоснительного соблюдения правил этического поведения».

На основе вышеуказанного Указа 3 января 2017г. принят Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции». Статья 3 Закона в основных понятиях даёт определение термину «конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства».

Глава 3 Закона посвящена вопросам повышения правового сознания и правовой культуры в области противодействия коррупции. Статья 17 Закона регламентирует вопросы повышения правовой грамотности работников государственных органов и иных организаций: «Государственные органы и иные организации принимают необходимые меры по повышению правовой грамотности, в том числе уровня правовых знаний их должностных лиц и других работников в области противодействия коррупции».

Статья 19 Закона чётко определяет, что: «Мерами по предупреждению коррупции в сфере государственного управления являются:

обеспечение открытости деятельности государственных органов и их подотчетности, повышение эффективности системы государственного управления, усиление ответственности государственных органов, их должностных лиц и других работников за выполнение возложенных на них задач;

осуществление парламентского и общественного контроля за деятельностью государственных органов в области противодействия коррупции;

недопущение коррупционных правонарушений в деятельности государственных органов и их работников;

внедрение критериев эффективности, стандартов и систем оценки качества исполнения должностными лицами и другими работниками государственных органов своих должностных или служебных обязанностей;

эффективная реализация правил этического поведения работников государственных органов, определяющих единые принципы и правила этического поведения в профессиональной и внеслужебной деятельности;

совершенствование организационно-правовых основ разрешения конфликта интересов работников государственных органов, обеспечение проведения мониторинга за их соблюдением;

определение правового статуса работников государственных органов, установление прозрачного порядка прохождения службы, внедрение системы конкурсного отбора и продвижения по службе на основе личных и профессиональных качеств, принципов открытости, беспристрастности, справедливости и объективности;

обеспечение контроля за соблюдением государственными органами требований законодательства об обращениях физических и юридических лиц, полным, объективным и своевременным рассмотрением обращений, принятием ими в пределах своих полномочий мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и защите законных интересов физических и юридических лиц;

регулярное проведение мониторинга за осуществлением мероприятий по предупреждению коррупции в деятельности государственных органов с оценкой эффективности принимаемых ими мер;

организация антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов;

обеспечение эффективной социальной защиты, материального обеспечения и стимулирования должностных лиц и других работников государственных органов.

Должностные лица и другие работники государственных органов и иных организаций обязаны соблюдать законодательство, выполнять свои должностные или служебные обязанности беспристрастно, объективно, добросовестно, с соблюдением правил этического поведения и воздерживаться от совершения каких-либо коррупционных правонарушений или любых других действий, создающих условия для совершения таких правонарушений».

Статья 21 Закона регламентирует меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов: «Работники государственных органов при исполнении должностных или служебных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В случае возникновения конфликта интересов работники государственных органов должны незамедлительно проинформировать своего непосредственного руководителя. Руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его предотвращению или урегулированию.

Специальные подразделения или комиссии по этике государственных органов осуществляют мониторинг за соблюдением правил разрешения конфликта интересов.

Работники государственных органов, а также их руководители, допустившие нарушение требований предотвращения или урегулирования конфликта интересов, несут ответственность в соответствии с законодательством».

В соответствии со ст. 26 Закона: «Работники государственных органов обязаны уведомлять своего руководителя либо правоохранительные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, а также о любых известных им фактах подобных правонарушений, совершенных другими работниками государственных органов.

Невыполнение работниками государственных органов обязанности в указанной сфере влечет ответственность в соответствии с законодательством».

В целях обеспечения эффективного исполнения положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», своевременной и качественной реализации мер по предупреждению коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества и государства Постановлением Президента Республики Узбекистан “О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции»” от 2 февраля 2017г. №ПП-2752 ¹⁶ утверждена Государственная программа по противодействию коррупции на 2017-2018 годы. Программой предусматривается разработка:

проекта Закона «О государственной службе», регламентирующего основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, требования к формированию кадрового состава государственной службы, поступлению на государственную службу, ее прохождению и прекращению;

ведомственных актов, устанавливающих критерии эффективности, стандарты и системы оценки качества исполнения должностными лицами и другими работниками своих должностных или служебных обязанностей;

осуществление государственными органами мер по предупреждению коррупции, основанных на системном анализе своей деятельности, выявлении направлений и сфер, подверженных коррупционным рискам, принятии действенных мер по недопущению коррупционных правонарушений;

проведение мониторинга соблюдения правил этического поведения работников государственных органов, подготовка предложений по

¹⁶ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 5, ст. 62

совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

активизация сотрудничества с международными и региональными организациями в сфере противодействия коррупции (УНП ООН, ПРООН, ОЭСР, ОБСЕ, ШОС, ЕАГ и др.), в том числе в целях укрепления позиций Республики Узбекистан в международных рейтингах, а также доведения до сведения международной общественности результатов осуществляемых в республике реформ в сфере противодействию коррупции.

Центральное место в преобразованиях, осуществляемых в судебно-правовой сфере страны, занимают последовательная демократизация судебной системы, неукоснительное соблюдение конституционного принципа о независимости судебной власти, обеспечивающей надежную защиту прав и свобод человека. В целях коренного совершенствования системы отбора кандидатов и назначения на должности судей, расширения участия судей в данном процессе, повышения статуса и полномочий органа, ответственного за формирование высококвалифицированного судейского корпуса, Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» от 21 февраля 2017г., №УП-4966 образован Высший судейский совет Республики Узбекистан.

6 апреля 2017 г., принят Закон Республики Узбекистан «О высшем судейском совете Республики Узбекистан»¹⁷

Высший судейский совет в качестве органа судейского сообщества призван осуществлять содействие обеспечению соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти.

На Высший судейский совет возложены задачи по формированию судейского корпуса на основе открытого и прозрачного конкурсного отбора кандидатов на должности судей из числа наиболее квалифицированных специалистов, принятию мер по предотвращению нарушения неприкосновенности судей и вмешательства в их деятельность по отправлению правосудия, организации профессиональной подготовки кандидатов и судей, налаживанию диалога с населением.

В соответствии со ст.7 Закона: «Для выполнения возложенных на него задач Совет:

....утверждает Кодекс этического поведения судей.

¹⁷ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 14, ст. 214

Выводы

1. Служебный (деловой) этикет государственного служащего представляет собой совокупность определенных норм и правил поведения, необходимых для соблюдения в течение рабочего времени и при исполнении должностных обязанностей. Он призван разрешать ситуации нравственного характера, с которыми чиновники ежедневно сталкиваются в процессе исполнения своих должностных обязанностей.

2. Практика деловой жизни выработала определенные механизмы, которые призваны способствовать внедрению норм и правил служебного этикета в деятельность государственных и муниципальных служащих. Эффективность данного процесса зависит от настойчивости и компетенции руководителей, профессионализма кадровых служб и сознательности сотрудников.

3. В системе профессиональной культуры служащего особая роль отводится нравственной культуре, которая формируется под воздействием ряда социальных факторов. На формирование нравственной культуры служащего существенное влияние оказывает система доминирующих в обществе нравственных ценностей и установок, а также сложившаяся организационная (корпоративная) культура в государственном органе. Последняя является средством, с помощью которого формируются и контролируются формы поведения и восприятия, целесообразные с точки зрения данного государственного органа (государственной организации).

4. Этические основы государственной гражданской службы являются одним из ключевых факторов повышения ее эффективности. Они позволяют более экономно использовать имеющиеся ресурсы и принимать оптимальные управленческие решения за счет сокращения антисоциальной направленности поведения в госаппарате, предупреждения возможных конфликтных ситуаций и обеспечения роста доверия к власти.

5. Выделим основные функции нравственных основ государственной службы в Республике Узбекистан. Известные социальные функции морали и этики могут быть спроецированы, в том числе, на функции нравственных основ государственной службы. Нравственные основы государственной службы выполняют следующие важнейшие для института государственной службы функции:

а. Регулятивная функция нравственных основ государственной службы проявляется в упорядочивающем воздействии на нормы, процедуры и стандарты профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, нацеленном на повышение ее социальной

эффективности. Регулятивная функция административной этики направлена на создание благоприятного морального климата на государственной и муниципальной службе.

б. Ценностно-ориентационная функция нравственных основ государственной службы обеспечивает государственных служащих необходимыми нравственными ценностями, подчеркивающими социальное предназначение их профессиональной служебной деятельности.

в. Воспитательная функция нравственных основ государственной службы направлена на формирование и развитие нравственных качеств у государственных служащих, необходимых для замещения должностей в органах государственной власти и органах самоуправления граждан. Такие моральные ориентиры как профессиональный долг, профессиональная честь, профессиональная ответственность и другие позволяют служащим нравственно и профессионально совершенствоваться, овладеть необходимыми знаниями и навыками в избранной профессии.

г. Познавательная функция связана с восприятием, анализом, отбором и обобщением информации, с приобретением служащим социального знания в процессе профессиональной служебной деятельности. Полученные знания формируют представления о содержании моральных отношений, обогащают нравственный потенциал государственных и муниципальных служащих, способствуют развитию этических основ их профессиональной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что нравственные основы государственной службы отображают специфику и особенности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Практика государственной службы в Узбекистане свидетельствует, что служебное поведение государственных служащих и кадровая деятельность должностных лиц должны основываться на прочных нравственных принципах.

б. Под нравственными принципами государственной службы понимается совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности служащего, к характеру его взаимоотношений с государством, на службе у которого он находится, с гражданским обществом, которому он служит, обеспечивая взаимодействие государства и его граждан в защите их прав, свобод и законных интересов. Это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения государственных служащих между собой в процессе их совместной профессиональной деятельности в целях создания надлежащего морально-психологического климата в коллективе и повышения эффективности государственной службы.

Практика кадровых процессов и служебных отношений позволяет сформулировать основные правила этического поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей повседневной профессиональной деятельности. В большинстве развитых стран они сформулированы и закреплены в этических кодексах государственного служащего.

В этических правилах гражданских служащих выражаются одновременно и общечеловеческие и специфические качества, составляющие нравственный облик современного чиновника. Каких отношений в процессе общения служащих требует государственная служба? Прежде всего отношений, вытекающих из общечеловеческих норм морали и нравственности.

а. Государственная служба требует от государственных служащих взаимной честности и правдивости. Это даст моральное право служащему замещать предоставленную ему должность государственной службы. Обман, сделка с совестью — это не просто личная слабость чиновника, это нанесение урона государственному органу. Кроме того, без точной правдивой информации невозможно принимать адекватные управленческие решения, верно анализировать ситуацию.

б. В отношениях государственных служащих должны быть чуткость, доброжелательность, отзывчивость. Ежедневно работники государственного аппарата сталкиваются с проблемами, жалобами и предложениями людей. Важно понять человека, учесть мотивы его действий. Часто одной логики бывает мало, необходимы доброжелательность и отзывчивость. Такие же качества должны проявляться и в отношениях между сотрудниками, внутри служебного коллектива.

в. Скромность государственного служащего и искренность, исключаящие высокомерие, зазнайство, двойные стандарты в отношениях с людьми. Скромный человек никогда не признает за собой никаких исключительных достоинств и особых прав. Он проявляет необходимую терпимость к окружающим, критически относится к своим заслугам и недостаткам. Для государственного служащего недопустимы самоуверенность, нетерпимость и хамство к подчиненным и посетителям. Искренний человек верит в то, что говорит и что делает. Это одно из главных требований нравственности современного управленца.

г. Вежливость и корректность в обращении. Государственный служащий на службе и в быту должен быть тактичен, уважителен, деликатен. Его речевое поведение должно быть направлено на предотвращение возможных конфликтов интересов на службе и конфликтных ситуаций в

коллективе. Необходимо проявлять сдержанность и уравновешенность в дискуссиях, стараться понять оппонента. Человека нельзя считать профессиональным госслужащим, если он постоянно прерывает партнера по диалогу, не умеет слушать, позволяет себе агрессивный тон и неуместные замечания. Следует спокойно и выдержанно реагировать на критику. Золотое правило: чем критичнее вопрос, тем корректнее на него надо отвечать.

7. Специфическими правилами этики государственных служащих являются:

Служебная субординация — одно из основных этических и организационных правил взаимоотношений в органах государственной власти. Это система строгого служебного подчинения младших старшим, основанная на нормах служебной дисциплины, подчинение вышестоящим руководителям в соответствии с иерархией должностей гражданской службы, точное и своевременное выполнение их распоряжений и поручений.

Доступность гражданского служащего — важное нравственное правило государственной службы. Быть доступным для подчиненных и населения — значит быть постоянно готовым к общению с ними, готовым выслушать их вопросы, предложения, пожелания. Несмотря на свою занятость, гражданские служащие, особенно руководители, должны находить возможность встречаться со своими подчиненными и посетителями. При этом не следует чрезмерно формализовать процедуры приема посетителей, выстраивая очереди.

Паритетность — этическое правило, нацеленное на демократизм общения между служащими и повышение эффективности их коммуникативного общения. Паритет означает равенство. Паритетный диалог — это свободное высказывание сотрудниками собственных мыслей и идей, конструктивное и доброжелательное обсуждение всех поступивших предложений в коллективе, учет их при выработке общего решения. Даже расхождения в политических взглядах не должны переходить в личную неприязнь, мешающую находить верные решения. Тем более не стоит применять метод «конструирования противника», когда взгляды собеседника умышленно искажаются с целью представить его как некомпетентного человека.

РАЗДЕЛ II

ПРАКТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО ВНЕДРЕНИЮ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭТИЧЕСКИХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ НОРМ

2.1. Формирование нравственных основ государственной службы в США

Для того чтобы более эффективно внедрять нравственные принципы в деятельность государственных органов, необходимо изучить соответствующий зарубежный опыт, взять из него самое лучшее и прогрессивное.

Лидирующие позиции в плане использования нравственных принципов и норм в практике работы органов власти занимают Соединенные Штаты Америки. Следует отметить, что необходимость регулирования этического поведения государственных служащих США появилась в ходе борьбы с таким явлением, как коррупция.

Правовые основы современной системы государственной службы были заложены в США ещё более века назад, с тех пор когда в 1883 году был принят закон о гражданской службе, который получил название Закона Пендлтона.

Данным документом предусматривалось для претендентов на государственные должности:

- проведение открытых конкурсных экзаменов;
- запрет увольнения государственных служащих по политическим мотивам;
- политический «нейтралитет» государственных чиновников.

Правовое регулирование государственного управления в дальнейшем строилось по принципу «разделения политики и управления», сформулированном президентом Соединенных Штатов Америки, профессором Вильсоном. Его концепция гласила о том, что смена политического руководства не может оказывать влияние на деятельность управленческого аппарата. Последний, в свою очередь, должен компетентно и оперативно претворять в жизнь решения любой группы «народных избранников».

Президент Вильсон также призывал государственных служащих учиться искусству управления у представителей бизнеса. Значительное влияние на формирование американской системы государственного

управления оказал так называемый тейлоризм - популярная в те годы доктрина научного управления.

В 1939 году был принят закон, который регламентировал политическую активность государственных чиновников - так называемый Закон Хэтча.

В следующие году приняты были: «Закон о жаловании федеральных государственных служащих» (в 1945 году), «Закон о классификации должностей федеральной службы» (1949 г.).¹⁸

Американское уголовное законодательство отличается особой структурой. Оно состоит из федерального уголовного законодательства и уголовных кодексов отдельных штатов. И штаты, и федеральное законодательство в целом предусматривают ответственность за одни и те же виды должностных преступлений в области коррупции. Основная часть федеральных уголовно-правовых норм, относящихся в той или иной мере к коррупции, содержится в разделе 18 Свода законов США.

В США понятие коррупции должностных лиц включает ряд противоправных деяний, предусмотренных в основном в четырёх главах раздела 18 Свода Законов: 1) глава 11 «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичными должностными лицами»; 2) глава 93 «Должностные лица и служащие по найму»; 3) глава 41 «Вымогательство и угрозы»; 4) глава 29 «Выборы и политическая деятельность».¹⁹

При этом субъектами преступлений, ответственность за которые предусмотрена указанными главами, являются соответственно:

- 1) должностные лица высших органов власти и правительственные служащие;
- 2) должностные лица и служащие департаментов и их представительств, которые допускают злоупотребление служебным положением с корыстной целью или получают незаконные вознаграждения;
- 3) любые федеральные должностные лица и служащие;
- 4) лица, совершившие злоупотребления в области избирательного права.

¹⁸ Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: Изд.-во РАГС, 2013. - 129 с..

¹⁹ Koch R., Dixon J. Public governance and leadership: political and managerial problems in making public governance changes the driver for re-constituting leadership. Gabler Edition Wissenschaft. DUV, 2007. P. 542

Взяточничество (§ 201 главы 11 раздела 18 Свода Законов США) – получение должностным лицом денег, ценностей в обмен на те или иные должностные действия. Субъектами этого преступления являются не только те, кто получает взятки, но и те, кто их даёт. Под лицами, получающими взятки, понимаются три категории должностных лиц:

1) публичные должностные лица, к которым относятся члены Конгресса США, члены постоянных комиссий, служащие, наёмные работники или лица, действующие от имени Соединённых Штатов, департаментов, представительств, органов исполнительной власти в силу официальных функций или на основании полномочий, а также присяжные;

2) лица, выбранные для исполнения обязанностей публичного должностного лица, отобранные в качестве кандидатов или назначенные, если они уведомлены официально о предстоящем отборе или назначении;

3) специальные правительственные служащие, в число которых входят чиновники или служащие федеральных законодательного и исполнительного органов, любого независимого органа США, которые работают за вознаграждения или без него не менее 130 дней в году.

Ответственности за дачу взятки подлежит всякий, кто даёт, предлагает, обещает что-либо ценное публичному должностному лицу или кандидату на эту должность с целью:

1) повлиять на его официальные действия, то есть на решение находящихся в его ведении вопроса, дела, тяжбы, производства;

2) оказать влияние не должностное лицо с тем, чтобы совершить, помочь совершить, сговориться, разрешить какие-либо обманные действия либо создать возможность для совершения обмана;

3) склонить должностное лицо к действию или бездействию в нарушение его законных обязанностей.

Наказанием как для тех, кто даёт, так и для тех, кто получает взятку, является штраф в сумме до 10 000 долларов или (и) лишение свободы на срок до двух лет.

В число федеральных должностных преступлений включаются и действия служащих банков, которые могут причинить ущерб федеральной банковской системе. Должностные лица, директора или работники по найму какого-либо банка, входящего в Федеральную резервную систему или застрахованного Федеральной страховой корпорацией, Национальной сельскохозяйственной кредитной корпорацией, предлагающие инспектору банка кредит или чаевые, совершают преступление, наказуемое штрафом до 5000 долларов или (и) лишением свободы на срок до одного года. Такое же

наказание ждёт и самих инспекторов банка, если они принимают кредит или чаевые (§ 212, 213).

Любой служащий банка, вклады в который застрахованы Федеральной страховой корпорацией, служащий Федерального банка промежуточного кредитования или Национальной сельскохозяйственной кредитной корпорации, который за комиссионные или подарки способствует получению кредита лицом, фирмой и корпорацией, совершает аналогичное преступление (§ 215).

Своеобразным видом должностного злоупотребления является подкуп с целью использовать влияние при назначении на государственную должность. В данном случае речь идёт не о взятке в собственном смысле, вознаграждение принимается или даётся за одно лишь обещание использовать в будущем своё влияние. Субъектом этого преступления может быть не только частное лицо, но и фирма, корпорация. Ответственность наступает и для тех, кто платит, и для тех, кто предлагает или обещает заплатить за будущую поддержку или оказание влияния при назначении на должность. К злоупотреблениям служебным положением федеральное законодательство относит:

- занятия государственных служащих, несовместимые с основными должностными обязанностями;
- деятельность чиновников, направленная на обогащение за счёт государственных средств, использования информации и спекуляции.

Во избежание распространения скрытой формы незаконного использования должностного положения для личного обогащения, законодательство и ведомственные правила регламентируют ситуации, определяемые в американском праве понятием конфликт интересов (§ 203–209 раздела 18 Свода Законов), который может возникнуть 1) в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей; 2) в результате действия лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти. Об опасности этого явления и его распространённости свидетельствуют как достаточно детальная законодательная проработка ответственности должностных лиц за его совершение, так и то, что в Министерстве юстиции США действует специальный отдел, нацеленный на борьбу с преступлениями, связанными с конфликтом интересов. Законодательное закрепление «конфликта интересов» призвано гарантировать, чтобы частные соображения не оказывали чрезмерного влияния на решения государственной важности, чтобы справедливость и равное отношение были проявлены к тем, кто имеет дело с правительством.

Федеральное законодательство предусматривает ограничение деловой активности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти. Если действующий чиновник лично и существенно участвовал в качестве правительственного должностного лица в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в будущем. Этот запрет является постоянным и распространяется на действия перед любым ведомством. В течение одного года после выхода в отставку бывший госслужащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любым вопросам перед тем же ведомством, в котором он служил.

Наказуемо в США получение вознаграждения государственным служащим помимо сумм, полагающихся ему по закону. Эти деяния предусмотрены главой 93 раздела 18 Свода законов США. Так, если чиновник, служащий по найму, или представитель в США какого-нибудь из федеральных органов получает гонорар или вознаграждение за свою услугу помимо тех сумм, которые ему полагаются по закону, то он наказывается штрафом до 500 долларов или (и) лишением свободы на срок до шести месяцев, с обязательной утратой права занимать эту должность (§ 1912).

Вымогательство, как особый состав должностного преступления, выделено в отдельную главу. Согласно § 872, «тот, кто, являясь должностным лицом или служащим какого-либо департамента или представительства США, а также тот, кто выдаёт себя за таковых, вымогает или пытается вымогать что-либо, наказывается лишением свободы на срок до трёх лет или (и) штрафом до 5000 долларов».

Должностные преступления, связанные с выборами и политической деятельностью, нашли отражение в американском законодательстве не случайно. Политические избирательные кампании в США считаются самыми дорогостоящими. В главе 29 предусматривается ответственность кандидатов на какие-либо выборные должности, которые в обмен на поддержку своей кандидатуры обещают кому бы то ни было назначение на публичную или частную должность или получение работы по найму.

Ответственность наступает и для тех, кто в период проведения политической кампании обещает работу по найму или иную выгоду за участие в политической деятельности, выступление за или против кандидата или политической партии.

К этой же группе отнесено и домогательство политического сотрудничества со стороны сенаторов, членов палаты представителей, служащих США или лиц, получающих заработную плату или

вознаграждение от казначейства США, которые прямо или косвенно домогаются, получают или иным способом участвуют в домогательстве или получении любого пожертвования, подписки или вознаграждения из политических соображений для сотрудничества с другим таким же должностным лицом.

Помимо вышеизложенных положений Свода законов США на предупреждение и пресечение коррупции направлены специальные законы, содержащие этические и дисциплинарные нормы, в частности, Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих 1990 года, Закон «Об этике в правительственных учреждениях» 1978 года.

Американское антикоррупционное законодательство носит системный характер. Оно состоит из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности.

Так, с 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности, в соответствии с которым любая организация, оказывающая давление на Конгресс США, обязана регистрировать своих членов и сообщать об интересах в законодательной сфере. Каждый лоббист обязан ежеквартально публиковать отчет о своей деятельности в "Ведомостях Конгресса". Нарушители закона могут быть подвергнуты штрафу или тюремному заключению на срок до пяти лет. Вообще же лоббисты действуют в интересах "групп давления". Через них монополии, формально не нарушая законов, оказывают нажим на законодателей, а сами лоббисты успешно занимаются "торговлей влиянием".

Бывшим членам Конгресса США по завершении службы в должности конгрессмена запрещено заниматься лоббистской деятельностью в течение одного года. В этот период они не вправе вступать в деловой контакт со своими бывшими сотрудниками, появляться в палате или в законодательном отраслевом офисе с намерением повлиять на официальные действия от имени третьей стороны.

Несмотря на то что разработанные и принятые правовые акты не являются гарантией полного искоренения коррупции, следует признать, что в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах.

Борьба с коррупцией облегчается тем, что в Америке фактически нет иммунитета для должностных лиц. Любой чиновник, включая президента, губернатора штата, конгрессмена и сенатора, после соблюдения процедуры отстранения от должности может быть привлечен к уголовной ответственности.

Помимо создания законодательной базы антикоррупционная стратегия США включает разработку и внедрение так называемой административной

морали, представляющей собой этические и дисциплинарные нормы, которыми должны руководствоваться должностные лица всех ветвей государственной власти.

Впервые попытка представить указанные нормы в сконцентрированном виде была предпринята в 1958 г., когда в виде резолюции Конгресса был учрежден Кодекс этики правительственной службы США (United States Code – USC). Следует отметить, что данный Кодекс распространял свое влияние на служащих только одной ветви власти – исполнительной.

В Кодексе было закреплено, что каждое лицо, находящееся на правительственной службе, обязано:

- ставить преданность моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партиям или иным органам;
- исполнять Конституцию, законы США, постановления органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;
- работать весь трудовой день за установленную плату, прилагая необходимые усилия для выполнения своих обязанностей;
- находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;
- никогда не прибегать к дискриминации, предоставляя кому-либо специальные блага или привилегии как за вознаграждение, так и без него, не принимать для себя и своей семьи блага или подарки при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;
- не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо при исполнении государственной должности;
- не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- никогда не использовать конфиденциальную и служебную информацию для извлечения личной выгоды;
- вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;
- соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Кодекс, хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации "административной этики" госслужащих США.

В развитие Кодекса в 1962 г. Конгрессом США были приняты так называемые официальные нормы поведения выборных должностных лиц (членов обеих палат парламента) и публичных должностных лиц органов исполнительной власти. В Конгрессе рассматривался также вопрос о необходимости законодательно запретить "публичным должностным лицам" органов исполнительной власти, в частности государственным служащим, включая их близких родственников, иметь финансовую заинтересованность в делах, на успех которых могут повлиять принимаемые этими лицами официальные решения, а также использование информации, которой они обладают вследствие исполнения своих служебных обязанностей.

Для более эффективного претворения в жизнь этих предписаний в 1965 г. президент США Л. Джонсон издал распоряжение, в соответствии с которым государственные органы власти должны были установить этические нормы, определяющие условия поведения должностных лиц в их деятельности, для правомерного и честного выполнения ими публичных функций. Данное распоряжение президента США обязывало правительственных чиновников высшего уровня периодически докладывать соответствующему правительственному органу о состоянии своих "финансовых интересов". На основании распоряжения президента комиссия по гражданской службе определила круг должностных лиц, обязанных предоставлять финансовые декларации, содержание которых не подлежало разглашению до тех пор, пока имелись достаточные на то основания.

Однако, как показала практика, многие ведомства не выполнили предписаний, содержащихся в распоряжении президента. Так, не соблюдалось требование периодически докладывать о своем финансовом состоянии, а в тех случаях, когда декларации все же подавались, не применялись административные и судебные санкции в отношении лиц, либо давших ложные сведения, либо допустивших служебные злоупотребления. Расследование, в частности, "уотергейтского скандала" и разоблачения, сделанные контрольно-финансовым управлением, поставили под сомнение честность правительства страны и разумность того, что исполнительной власти было разрешено самой себя контролировать.

В 1977г. принят Закон США о коррупционной деятельности за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act 1977 г. (далее – FCPA)).

Закон был принят с целью пресечения практики подкупа иностранных должностных лиц, а также восстановления общественного доверия к американской бизнес-системе.

Субъектами FCPA являются:

- компании и граждане США;
- иностранные компании, акции которых торгуются на биржах США;
- любые иные лица, действующие во время своего фактического пребывания на территории США.

FCPA запрещает совершать коррупционные платежи либо предлагать их совершить прямо или косвенно, деньгами или иными средствами, имеющими ценность, в пользу иностранного должностного лица в целях получения либо сохранения бизнеса. Кроме того, FCPA обязывает эмитентов, чьи ценные бумаги размещены на биржах США, вести учет и составлять отчетность с целью достоверного отражения деловых операций, а также поддерживать эффективную систему внутреннего контроля в компании.

С целью минимизации рисков, связанных с применением FCPA, большинство компаний были вынуждены разработать и внедрить подробные комплаенс-программы, обеспечивающие соблюдение законодательных норм для предотвращения и выявления случаев ненадлежащих платежей.

В соответствии с FCPA иностранное должностное лицо – это любой руководитель или сотрудник как иностранного правительства либо какого-либо его министерства, ведомства, органа, так и общественной международной организации или любое лицо, действующее в рамках своих официальных полномочий для такого правительства (или от его имени) либо для такой общественной международной организации (или от ее имени).

В связи с тем, что подавляющее большинство производств по делам, регулируемым FCPA, прекращаются еще на досудебной стадии (например, посредством соглашения сторон об отсрочке уголовного преследования), существует достаточно ограниченное количество судебных прецедентов, по которым можно было бы судить о пределах трактования этого определения.

Большинство юристов-экспертов осуждают пристрастность подхода органов исполнительной власти США при применении FCPA, а также существующую тенденцию к расширению границ толкования его ключевых понятий. При этом не в полной мере определены границы понятия «иностранное должностное лицо», особенно в случаях, когда часть акций иностранной компании находится в собственности государства, в связи с чем такая компания может быть рассмотрена как государственная структура. Также вызывает замешательство определение размера денежной ценности, начиная с которого подарок может быть расценен как взятка.

FCPA не требует доказывания территориальной связи с США для применения его положений. Правонарушение, наказание за которое преду-

смотрено FCPA, может иметь место даже в тех случаях, когда неправомерная деятельность осуществляется за пределами США. Именно в этой связи и существует интенсивная практика снятия корпоративной вуали, в рамках которой материнские компании могут быть привлечены к ответственности и будут вынуждены уплатить колоссальные штрафы в качестве наказания за действия, совершенные представителями их дочерних компаний в любой точке мира.

За каждое совершенное правонарушение FCPA предусмотрены штрафы в размере до 2 млн долл.. Физическим лицам (т. е. менеджерам, директорам, акционерам, работникам, представителям) может грозить штраф в размере до 100 тыс. долл., а также наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет.

На практике суммы выплат могут быть гораздо больше, т. к. фактически размер наложенного штрафа может достигать двукратного размера денежного выражения того преимущества, которое нарушитель желал получить, совершая коррупционные действия. Кроме того, компания может быть лишена права участвовать в государственных контрактах, а также получать лицензии на экспортную деятельность. Также Комиссия США по ценным бумагам и биржам может на время или навсегда лишить соответствующее лицо права осуществлять деятельность на рынке ценных бумаг и взыскать ущерб, причиненный нарушением закона, в гражданско-правовом порядке.

В последнее время уполномоченные органы США при ведении расследования, связанного с нарушением FCPA, все чаще используют методы прослушивания, записи переговоров и осуществления проверочных закупок. Кроме того, определенные сферы бизнеса (нефтегазовый сектор, фармацевтика и медицинское оборудование, финансовые услуги, киноиндустрия Голливуда) регулярно подвергаются «отраслевой чистке».

Возможности для ведения расследований в рамках FCPA значительно расширились с принятием в 2010 г. Закона Додда-Франка о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), т. к. возросла роль «осведомителей».

Лица, располагающие значимой информацией о нарушении требований FCPA, включая работников допустившей его компании, вправе получить вознаграждение или иные поощрения. Их размер варьируется между 10% и 30% от суммы штрафа, взысканного с виновника по всему миру в связи с совершенным правонарушением. Такие существенные финансовые стимулы для потенциальных осведомителей, скорее всего, приведут к заметному увеличению количества расследований, проводимых в рамках FCPA.

Уровень применения FCPA в США активно и стабильно растет. В Великобритании, Франции, Германии, Коста-Рике и на Тайване производства, возбужденные в рамках гражданско-правовых процедур и уголовного преследования, в связи с нарушением антикоррупционного законодательства США компанией Siemens, уже привели к взысканию значительных совокупных штрафов, реституции и конфискации доходов.

В 1977 г. были также приняты Кодекс этического поведения членов Сената Конгресса США и Кодекс этического поведения членов Палаты представителей Конгресса США. Действие данных актов распространилось как на членов Конгресса, так и на работников аппарата.

Сенаторы, кандидаты, баллотирующиеся в Сенат, а также чиновники различных рангов, служащие Сената обязаны подавать декларацию финансового состояния. Подаваться декларация должна ежегодно, а для кандидатов – в течение 30 дней с момента выдвижения кандидатуры.

Декларируется все, что касается финансовых расходов и доходов за весь прошлый год:

- полный заработок, дивиденды, проценты по вкладам, доходы от движимого и недвижимого имущества, гонорары;
- финансовые и иные доходы, полученные от неправительственных организаций;
- оплата транспортных и связанных с ними расходов;
- подарки, полученные от любых лиц и организаций, в том числе в виде оплаты транспортных расходов, питания, проживания в гостиницах, угощения в ресторанах, различных развлечений;
- финансовые и иные обязательства, задолженности по ним;
- соглашения и договоренности с различными организациями о возможной работе в них или для них и многое другое.

Служащие Белого дома и других исполнительных ведомств должны предоставлять руководителям своих ведомств следующую информацию.

1. Список наименований всех корпораций, компаний, фирм и других форм организации бизнеса, организаций, не преследующих цели получения прибыли, а также общеобразовательных и других институтов, с которыми служащий непосредственно или через жену, несовершеннолетних детей или других членов его семьи в настоящий момент имеет дело.

Под "делом" в данном случае понимается "любой сохраняющийся финансовый интерес и любые связи" чиновника с этими организациями независимо от того, в каком качестве он выступает.

2. Список всех личных кредиторов чиновника, кредиторов его жены, малолетних детей и других проживающих вместе с ним членов семьи.

3. Сведения о наличии у всех вышеуказанных лиц недвижимой собственности.

Проверкой занимаются специально назначаемые в любом государственном управлении или департаменте лица или группа лиц, комиссии, которые при необходимости могут запрашивать дополнительную информацию, вызывать на беседу самих чиновников, проводить расследование. При серьезных нарушениях возможно привлечение к уголовной ответственности.

В США госчиновники высокого уровня проходят обязательную проверку на полиграфе. Часто это условие закрепляется в должностной инструкции или контракте на работу. Если чиновник или служащий не проходит такую проверку, с ним могут даже расторгнуть договор.

В 1978 г. Конгресс США принял Закон "Об этике служащих государственных органов", главной задачей которого стало "сохранение честности государственных чиновников и учреждений и способствование таковому". Подписывая закон, президент США Дж. Картер заявил, что "этот закон не только сделает правительственных чиновников честными, но и заставит их сохранять честность", и благодаря ему "обществу будет предоставлена возможность оценивать, является ли честным тот или иной кандидат, а также тот или иной государственный чиновник".

Для контроля за соблюдением указанного Закона органами исполнительной власти при отделе по управлению персоналом был создан Отдел по этике в правительстве. После того как Закон вступил в силу, в суды США стали поступать жалобы на то, что требования декларировать свое финансовое состояние являются антиконституционным вмешательством общества и государственной власти в личную жизнь должностных лиц. Однако Верховный Суд США в своих решениях подтвердил мысль законодателей, что декларирование должностными лицами своего финансового состояния не противоречит их конституционным правам и является методом формирования доверия общества к правительству и предупреждения nepядочности. Следует отметить, что цель, которую преследовал Закон "Об этике служащих государственных органов", так и не была достигнута, и, как следствие этого, стало заметно падать доверие общества к государственным служащим. Реакцией на падение доверия общества в отношении честности государственных служащих явилось создание президентом США Дж. Бушем президентской комиссии по реформе Закона об этике в федеральных органах. Сформулированные этой комиссией предложения побудили Конгресс принять в 1989 г. Закон "О реформе закона об этике", который внес существенные изменения в нормы, регулирующие

этику поведения должностных лиц, и распространил их на все ветви федеральной власти – законодательную, исполнительную и судебную.

Основными разделами указанного Закона явились: ограничения на трудоустройство и деятельность бывших служащих после их ухода в отставку; правила отчетности федеральных госслужащих об их финансовом положении; порядок приема подарков и осуществления командировок за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и получение гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих.

Были также созданы специальные ведомства, призванные осуществлять контроль за соблюдением этических норм.

Так, в отношении членов и сотрудников аппарата Палаты представителей Конгресса контроль был возложен на Комитет по стандартам официального поведения Палаты представителей Конгресса США, в отношении сенаторов и сотрудников Сената – на Комитет Сената США по этике, в отношении федеральных судей и сотрудников аппаратов судов – на Административное управление судов США, в отношении должностных лиц органов исполнительной власти – на Управление по этике в правительстве.

Принципы организации и деятельности всех этих органов контроля были сходными.

К примеру, Комитет Сената США по этике состоит из шести членов, включая начальника аппарата, юридического советника, его помощника, следователей, консультантов и канцелярских работников. Комитет имеет широкие полномочия в проведении своих расследований. Он может проводить слушания, потребовать показания под присягой, может затребовать корреспонденцию, книги, бумаги и документы. Лица, отказавшиеся давать показания или представить документы, могут быть привлечены к ответственности за неуважение к Конгрессу.

Комитет не имеет полномочий осудить члена или работника Сената по обвинению в уголовном правонарушении, однако если комитет подозревает их в совершении уголовного правонарушения или в даче ложных показаний, он передает дело в Министерство юстиции США для дальнейшего расследования и выдвижения обвинения. Поскольку случаи коррупции государственных чиновников могут иметь последствия политического характера, в отделе по уголовным делам Министерства юстиции существует подразделение, которое занимается рассмотрением случаев коррупции в государственных учреждениях, – Сектор честности государственных чиновников (Public Integrity Section). В отличие от комитета, указанный сектор в сотрудничестве с ФБР может проводить секретные расследования,

включая негласные операции, по жалобам относительно неправильного поведения.

В 1981 г. влиятельная общественная организация "Американское общество государственного управления" одобрила комплекс моральных принципов, а в 1985 г. – Этический кодекс членов общества (доработан в 1994 г.). Проведение в жизнь этого Кодекса предусмотрено Уставом Американского общества государственного управления (ст. 1 разд. 4), что должно было содействовать укреплению нравственных устоев государственных служащих, росту их авторитета в обществе. В общем и целом принципами и нормами, изложенными в данном Этическом кодексе, руководствуются и сотрудники аппарата Конгресса США.

Принятый Этический кодекс состоял из 12 пунктов, которые содержали следующие рекомендации для государственных служащих: быть образцом честности, правдивости, неподкупности; блюсти общественный интерес; избегать конфликта интересов; не допускать дискриминации по признаку расы, пола или вероисповедания, в том числе при обеспечении равных возможностей занятости; служить обществу; с чувством уважения относиться к другим людям, проявляя отзывчивость, вежливость и внимание к ним; стремиться к высокому уровню профессионализма и стимулировать совершенствование профессиональных качеств у своих коллег; добиваться создания в коллективе служащих обстановки, способствующей позитивным и конструктивным отношениям между работниками на всех уровнях; при выполнении официальных обязанностей использовать по назначению служебную информацию; вести государственные дела с профессиональной компетентностью, честностью, беспристрастностью, эффективностью и результативностью; соблюдать и отстаивать Конституцию страны и конституции штатов, другие законы, определяющие отношения между государственными учреждениями, служащими, клиентами и гражданами, а при необходимости содействовать их совершенствованию.

В развитие положений вышеназванного Кодекса в 1992 г. Американский департамент правительственной этики выпустил специальные буклеты для федеральных служащих, содержащие уже 14 основных принципов, нацеливавших служащих на честное и добросовестное выполнение своего служебного долга.

Следует отметить, что в США наряду с кодексами общего характера разрабатываются и кодексы применительно к министерствам, ведомствам, штатам и округам. Многие из них отличаются оригинальностью построения и содержания. К примеру, Моральный кодекс должностных лиц и служащих штата Висконсин включает этические требования как к государственным, так

и к муниципальным служащим. Кроме того, он содержит трактовку терминов, которые представляются существенными для понимания положений этического кодекса. Такой подход не только делает выдвигаемые моральные требования абсолютно конкретными, но и исключает какую-либо ошибку в их трактовке.

В 1989 г. Конгресс США учредил Управление государственной этики как отдельное учреждение в системе исполнительной власти. Руководит им директор, которого назначает на пять лет президент по рекомендации и по согласованию с Сенатом. Штат Управления насчитывает 85 сотрудников. Управление государственной этики обеспечивает управление этической программой в исполнительной власти. Эта система является децентрализованной, каждое учреждение отвечает за выполнение собственных программ этики.

Управление регулярно проводит учебно-тренировочные программы для тех, кто занимается вопросами этики в отделениях и учреждениях, издает специальную газету и методические рекомендации по различным вопросам, проводит ежегодные конференции по вопросам этики. Для получения информации используется электронная техника.

Управление государственной этики занимается следующими вопросами:

- предоставляет информацию о финансовых делах сотрудников и чиновников высокого ранга, включая президента и вице-президента США. Лицо, которое требует раскрытия финансовых дел вышеназванных чиновников, не должно давать никакого обоснования своему требованию. Управление также занимается вопросами предоставления финансовой информации относительно чиновников низшего ранга исполнительной власти, если их работа связана с контрактами, административными субсидиями, выдачей лицензий и др.;

- участвует в процессе проверки сотрудников, которых назначает на должности президент США;

- принимает участие в законотворческой деятельности. Управление имеет полномочия издавать постановления о рассмотрении конфликтов интересов, стандартов поведения, предоставлении информации о финансовых делах сотрудников;

- имеет полномочия требовать корректировки программ других учреждений по этическим вопросам, может рекомендовать принятие мер административного воздействия относительно конкретных работников;

- в суде Управление государственной этики представляет Министерство юстиции.

В октябре 1990 г. Закон "О реформе Закона об этике" был подкреплён исполнительным приказом президента США № 12731 "Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата". За их соблюдением стало следить Управление по делам правительственной этики.

Принципы, закреплённые в приказе, были распространены не только на чиновников высшего ранга, но и на рядовых госслужащих.

Согласно этому приказу госслужащие не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использование такого рода информации в личных целях; не могут в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добивающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулируемую органом, в котором работают эти служащие; принимать подарки от лиц, интересы которых зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей; обязаны докладывать в соответствующие инстанции обо всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотребления и коррупции.

Контролем за исполнением этих требований занимаются специально назначаемые в любом государственном управлении или департаменте лица или группы лиц, комиссии, которые при необходимости могут запрашивать дополнительную информацию, вызывать на беседу самих чиновников, проводить служебное расследование.

Для чиновника последствия обнаружения допущенных им нарушений могут выразиться в виде применения к нему одной из следующих мер воздействия:

- частичная или полная дисквалификация;
- перемещение на низшую должность;
- предложение прекратить "конфликтные" финансовые связи.

При серьёзных нарушениях возможно привлечение к уголовной ответственности.

Кроме того, ограничивается право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок, размер которого не должен превышать 15% оклада по должности. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех ветвей власти, за исключением членов Сената США. Чиновники, назначаемые президентом США, вообще не могут получать "какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и

деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей".

Что касается бывших государственных служащих, то ограничение их деловой деятельности действует в течение двух лет после выхода в отставку. Им запрещается выполнять представительские функции при разрешении органами исполнительной власти конкретных дел, которые относились к ведению этого государственного служащего в течение года, предшествующего прекращению его службы. Двухлетний запрет распространяется и на бывших "старших чиновников" исполнительной власти. Они не должны поддерживать контакты с прежним местом работы, не могут представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором они служили, или каким-либо государственным служащим этого ведомства.

Следует отметить, что этические нормы и правила создавались не только для федеральных государственных, но и для муниципальных служащих США. Так, в 1987 г. в Чикаго было создано городское бюро по этике, которое разработало и приняло этический кодекс. В 1990 г. на референдуме был принят этический кодекс для муниципальных служащих в Лос-Анджелесе.

Этическому регулированию государственной службы США способствуют единые для всех ветвей власти правила, ограничивающие получение должностными лицами подарков от частных лиц и организаций. Указанные правила включены в "Стандарты этического поведения для служащих исполнительной власти" (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), которые были разработаны службой США по государственной этике.

Так, государственный служащий ни под каким предлогом не может прямо или косвенно выпрашивать или принимать подарки, которые либо предлагаются служащему нежелательной стороной, либо предлагаются ему в связи с занимаемой им официальной должностью.

Интересно, что, если ситуация не подпадает ни под один из вышеуказанных случаев, подарок запрещается принимать также тогда, когда служащий делает это слишком часто, что может навести других на мысль об использовании им своего служебного положения для получения личной прибыли.

Однако из всяких правил есть исключения. Запрет на получение подарков не действует, если стоимость подарка не превышает 20 долл. При этом от одного и того же лица служащему разрешается получать подарки, общая стоимость которых не превысит 50 долл. в год. В случае если дарение

производится в виде наличных денег, акций или облигаций, служащий должен всегда отказываться от них, вне зависимости от того, составляет ли эта сумма 20 долл. или 20 центов.

В случае если рыночная стоимость предлагаемого подарка превышает 20 долл., служащий не может выплатить разницу дарителю и принять подарок. Как приводится в качестве примера в самих Стандартах, если чиновнику предлагаются два билета на премьеру на Бродвее, цена каждого из которых составляет 30 долл., чиновник должен отказаться от данного подношения и не пытаться выплатить остальные 40 долл. дарителю с целью получить билеты и попасть вместе с женой на представление. Кроме того, если государственному служащему предлагается несколько подарков, к примеру, стоимостью в 18 и 15 долл., то он, хотя и не может принять оба дарения (стоимость которых превышает 20 долл.), но может выбрать любой из них, предварительно отклонив другой.

В другом примере описывается случай, когда сотруднику Министерства обороны США, посетившему показательное шоу, организованное фирмами – подрядчиками Пентагона, были предложены подарки стоимостью в 15 долл. – фирмой X, 12 долл. – фирмой Y и 8 долл. – фирмой Z. В данном случае госслужащему разрешается принять все дарения, так как несмотря на то, что общая стоимость превышает 20 долл., в расчете на каждый источник-подноситель в отдельности стоимость подарка вполне допустима.

Подарок может быть принят также в том случае, если сам акт дарения основан на личных дружеских или близких семейных отношениях между дарителем и госслужащим, а не на попытке повлиять на представителя исполнительной власти.

Не является нарушением этических правил также ситуация, когда в качестве подарка выступают специальные скидки, предоставляемые госслужащим не на основе занимаемых лично ими должностями, а на основе предоставления данного рода скидок и льгот всем государственным служащим.

Госчиновникам также разрешается получать подарки (за исключением наличных денег и других высоколиквидных активов), общая стоимость которых не превышает 200 долл., если данный подарок был преподнесен в качестве награды за бескорыстную службу или за особый вклад в соответствующую сферу деятельности лицом или организацией, которые не могут быть каким-либо образом заинтересованы в оказании влияния на деятельность данного госслужащего. Если сумма награды или подарка превышает 200 долл., служащий должен обратиться за специальным

разрешением к сотруднику своей организации, занимающемуся вопросами деловой этики, и, лишь получив его письменное разрешение, может принять подарок.

Госслужащий может принять подарки в виде еды, жилья, транспорта и т.д. в случае, если он вовлечен в процесс политического управления или политических кампаний, финансируемых политическими партиями.

Подобные правила действуют и в отношении презентов, вручаемых высшим должностным лицам США. Например, в 2003 г. президент США Джордж Буш и его семья получили подарков в общей сложности на сумму 22 355 долл. В числе подарков фигурировали лодочный причал стоимостью 7,5 тыс. долл., наборы клюшек и прочих принадлежностей для гольфа, несколько пар кроссовок, набор для барбекю, несколько пазлов, книга "Форест Гамп" с автографом автора. Согласно законодательству США все подарки иностранных политических и общественных деятелей (в том числе врученные членам семьи чиновников) являются собственностью государства. Обычно они хранятся в музеях и библиотеках. После ухода в отставку госслужащие могут сохранить наиболее полюбившиеся презенты, если согласятся заплатить за них.

Особое внимание уделено правилам, регламентирующим условия получения подарков и наград от представителей иностранных государств. Государственный служащий, например, имеет право принять подарок от представителя иностранного государства в том случае, если этот подарок предлагается в качестве сувенира или знака вежливости и не превышает "минимальной стоимости". Принять подарок выше "минимальной стоимости" должностное лицо вправе, если такой подарок способствует развитию связей США в сфере науки или медицины, а также, если отказ принять подарок может обидеть дарителя и каким-то образом повлиять на международные связи.

Федеральное законодательство устанавливает единые для всех трех ветвей государственной власти правила, ограничивающие получение должностным лицом подарков от частных лиц и организаций. Законодательство об этике регламентирует получение подарков следующим образом. Так, сенатор США, а также работающие с ним сотрудники его аппарата не должны принимать подарки от частных физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении сенатом конкретных законов, если такие подарки в течение календарного года в совокупности имеют стоимость более 100 долл. Стоимость подарков, получаемых сенатором из других источников (исключая родственников) в течение календарного года не должна превышать в совокупности 300 долл.

Подарки, общая стоимость которых составляет менее 75 долл., не декларируются. Закон об этике налагает ограничения на оплату частным лицам подарков в форме поездок. Сенат установил лимит в три дня (и две ночи) для поездок внутри страны и в семь дней (и шесть ночей) для поездок за границу. Эти ограничения распространяются также и на членов семей сенаторов²⁰.

Член палаты представителей конгресса США имеет право получать подарки в течение календарного года общей стоимостью не более 250 долл., из одного источника. Каждые три года этот лимит пересматривается. Такое ограничение распространяется и на сотрудников его аппарата. При этом каждый подарок, включая подарки супругам должностных лиц, «справедливая рыночная цена» которого превышает 100 дол., должен декларироваться. Подарки, цена которых в совокупности составляет 100 долл., или меньше, в декларацию не включаются. Эти ограничения распространяются на все источники получения подарков, за исключением подарков, получаемых от родственников. В исключительных случаях ограничения могут быть сняты комитетом по этике. Таким образом, государственный служащий, а также его супруга (супруг), могут в течение календарного года принять подарки, цена которых в совокупности не превышает 100 долл. Получив подарок выше допустимой стоимости, государственный служащий обязан в течение 60 дней сдать его в соответствующий орган своего ведомства²¹.

Законодательством предусмотрено, что вследствие происходящих в стране изменений в индексе покупательной способности цен, допустимая стоимость подарка должна подвергаться пересмотру каждые три года.

В число действующих в США правовых норм, задача которых – воспрепятствовать неправомерному обогащению лиц, занимающих руководящие посты на государственной службе, входят нормы, устанавливающие правила получения подарков и наград от представителей иностранных правительств. Несмотря на категорический конституционный запрет на получение подарков от иностранных государств, в действующих правовых нормах существуют исключения. Установлены правила, регламентирующие условия получения подарков и наград от представителей иностранных государств.

Основные положения, содержащиеся в этих правилах сводятся к следующему. Государственный служащий имеет право принять подарок от

²⁰ См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: Экономика. Политика. Идеология. – 1998. – № 5-6. – С. 89.

²¹ См.: Николайчик В.М. Указ раб. – С. 89.

представителя иностранного государства в том случае, если этот подарок предлагается в качестве сувенира или знака вежливости и не превышает «минимальной стоимости». Принять подарок выше «минимальной стоимости» должностное лицо вправе, если: такой подарок способствует развитию связей США в сфере науки или медицины; отказ принять подарок может причинить обиду дарителю и тем самым повлиять на международные связи США²².

В случае если государственный служащий все-таки получил подарок, который не следовало принимать, у него есть несколько вариантов действий.²³

Во-первых, он может вернуть сам подарок или заплатить его рыночную стоимость дарителю. Рыночную стоимость в случае отсутствия конкретной информации о цене подношения можно определить путем сравнения подарка с аналогичными продуктами аналогичного качества, имеющимися на розничном рынке.

Во-вторых, если вернуть подарок физически невозможно, то он с разрешения высшего руководителя или служащего, занимающегося вопросами этики, может быть использован в благотворительных целях. Организация, чей служащий получил презент, может также принять решение по совместному его использованию вместе с организацией-дарителем. Если ни один из вышеописанных вариантов не действует, подарок должен быть уничтожен.

В-третьих, если подарок был преподнесен в виде услуги, одолжения или других нематериальных ценностей, служащий обязан возместить дарителю их рыночную стоимость. Ответное оказание подобных услуг в качестве взаимозачета не считается возмещением стоимости подарка.

Таким образом, нравственные принципы государственной службы США сформировались эволюционным путем в рамках борьбы государства с таким явлением, как коррупция. Опыт их применения требует серьезного изучения и может быть творчески применен в практике.

²² См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: Экономика. Политика. Идеология. – 1998. – № 5-6. – С. 89.

²³ Этика: краткое руководство для государственных служащих. Штат Аляска (США) : пер. с англ. // Лоббист. – 2009. – № 5. – С. 1-5.

2.2. Формирование нравственных основ государственной службы в Великобритании, Германии, Франции, Финляндии, Нидерландах, Канаде и Австралии

Большое значение внедрению нравственных основ в деятельность государственных органов придается в Великобритании.

В Великобритании основу уголовного законодательства о взяточничестве (коррупции) составляют Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. и законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.

Первый из названных законов осуждает «требование взятки или получение, или согласие на получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность как средства побуждения служащего сделать что-либо или воздержаться от выполнения чего-либо».²⁴

Лицо, признанное виновным в таком поступке, присуждается к тюремному заключению или к уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученных им. Дополнительно он лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет. В случае повторного осуждения виновный может быть приговорён к лишению служебных прав навсегда, а также к лишению права на какую-либо компенсацию или пенсию, на которые он бы рассчитывал в качестве должностного лица.

Закон 1906 г. о предупреждении коррупции предусматривает уголовную ответственность независимо от того, совершило ли лицо, получившее взятку, те действия, за которые она была дана, и от мотивов, которыми руководствовался взятокодатель.

Закон 1916 г. об исправлении Закона о предупреждении коррупции и дополнениях к нему устанавливает ответственность за взяточничество в тех случаях, когда делом или сделкой, по поводу которых взятка была дана, был договор или предложение договора с центральным правительством или с отдельными правительственными ведомствами. Предусмотренное Законом 1916 г. взяточничество карается тюремным заключением на срок от 3 до 7 лет.

В отдельный состав коррупционного преступления британское законодательство выделяет подкуп с целью получения почётных наград. Причём ответственность предусмотрена как для дающих, так и для получающих взятку. Взяткодатель наказывается лишением свободы на срок

²⁴ Шевченко Э. В. Основные механизмы формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих : Дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 : Москва, 2004 150 с.

до двух лет или (и) штрафом по усмотрению суда. Взяткополучатель - лишением свободы до 3 месяцев или (и) штрафом в пределах предусмотренного законом максимума (Закон о предупреждении злоупотребления с наградами 1925 г.).

Законом о продаже должностей 1809 г. в редакции Закона об уголовном праве 1967 г. предусмотрена ответственность за коррупцию в виде продажи, покупки, сделок с целью получения какой-либо должности, в том числе и работы по найму как в пределах Соединённого Королевства, так и в британских владениях. Виновные наказываются лишением свободы на срок до 2 лет и лишением права навсегда занимать соответствующую должность.

Британское законодательство рассматривает в качестве самостоятельного преступления подкуп судей и судебных чиновников. Лица, которые предлагают или дают судебному чиновнику какой-либо дар или денежное вознаграждение с целью повлиять на его служебное поведение или действие, и судебный чиновник, принимающий вознаграждение, совершают преступление, наказуемое штрафом или лишением свободы до 2 лет.

Что же касается коррупции на финансовых рынках, то британская правовая система обязывает финансистов сообщать обо всех подозрительных операциях в правоохранительные органы. И если банкир этого не сделает, то его привлекут к уголовной ответственности в качестве соучастника.

В рамках антикоррупционной стратегии в Великобритании реализуется программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе на государственной службе. В октябре 1994 г. был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана. В состав Комитета вошли 10 авторитетных общественных деятелей, в том числе два члена парламента. В задачи Комитета входили "изучение и оценка норм поведения всех руководителей общественных учреждений, включая все действия, относящиеся к их финансовой и коммерческой деятельности", выработка рекомендаций по улучшению моральных критериев участников "публичной жизни". К их числу были отнесены все министры, государственные служащие, члены национального и Европейского парламентов, высшие чиновники всех неправительственных общественных учреждений, представители местных властей. При этом Комитету рекомендовалось не рассматривать частные случаи нарушения стандартов поведения, а сосредоточиться на

формировании общих принципов достойного участия в общественной жизни.²⁵

В результате своей работы в 1995 г. Комитет сформулировал семь принципов государственной работы чиновников, представляющих собой своеобразный кодекс поведения:

- нестяжательство – служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

- неподкупность – недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

- объективность – непредвзятое решение всех вопросов;

- подотчетность – ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

- открытость – максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

- честность – обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

- лидерство – соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

Хотя сами по себе нарушения данных стандартов не влекли за собой судебных последствий и рассматривались только как нарушение "кодекса чести", они сыграли роль сдерживающего фактора в борьбе с коррупцией.

Поведение рядовых служащих британского государственного аппарата регулируется Кодексом государственной гражданской службы. Деятельность высших должностных лиц государства регулируется Кодексом министра. В 1990-е гг. он пришел на смену "Вопросам процедуры для министров", представляя собой нечто вроде "свода правил" в различных служебных ситуациях. Впервые Кодекс был издан для всеобщего сведения в 1992 г. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997 г., содержит, помимо ряда дополнений, еще одно существенное новшество – личное краткое предисловие бывшего в те времена премьер-министром Т. Блэра. "Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость в

²⁵ Шевалье Ж. Государственная служба. Париж, 1996. С. 5.

установлении нормальных отношений между британским народом и его правительством. Все мы пришли для того, чтобы служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса... исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость – жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовольствием рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам".

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы переплетаются с нормами этическими. Это подчеркивает мысль о наличии в государственном управлении этических принципов, проведенных в жизнь через юридические документы. В 1994 г. был образован Комитет по стандартам публичной жизни. Этот Комитет подготовил доклад, в котором были провозглашены следующие цели: возрождение доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; восстановление ясности ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержит формулировку и описание таких нравственных принципов государственной службы, как бескорыстие, принципиальность, беспристрастность, подотчетность, открытость, честность, лидерство. Четкость их определения позволила более предметно осуществлять контроль за их соблюдением со стороны государственных служащих.

По этическим правилам, принятым в Великобритании, все подарки, предлагаемые служащему в связи с исполнением официальных обязанностей, должны им отвергаться. Исключение делается для рождественских подарков, если они "представляют собой календари, записные книжки, предметы канцелярского обихода скромной стоимости и имеют на себе название или знак компании, что делает возможным рассматривать их в качестве рекламных материалов". Государственный служащий может оставить с разрешения руководителя ведомства подарок от иностранного представителя, чтобы не показаться невежливым.

В апреле 2010 г. британским парламентом принят Закон Великобритании о взяточничестве (The UK Bribery Act (далее – УКБА)).

Документ заметно изменил существовавшее ранее законодательство, введя в оборот четыре новых вида правонарушений, связанных со взяточничеством. Определено два новых основных состава правонарушения:

- обещание или предложение взятки;

- требование, согласие на получение или принятие взятки (на территории Великобритании и за рубежом).

Кроме того, УКВА предусматривает дискретный состав – взятка иностранному должностному лицу, а также новое основание для ответственности корпораций – непредотвращение взяточничества. Последний состав особенно взволновал бизнес.

Хотя принятие рассматриваемых положений было «вдохновлено» соответствующим законом США – FCPA, УКВА значительно его превзошел. В отличие от предыдущих британских законов, УКВА не проводит различия между взяткой должностному лицу органа публичной власти и коммерческим подкупом – взяткой частному лицу. Получатель взятки просто должен осуществлять один из следующих четырех видов деятельности:

- публичного характера;
- связанную с бизнесом и торговлей;
- профессиональную, осуществляемую в процессе выполнения трудовой функции;
- осуществляемую объединением лиц либо от имени такого объединения.

Судебные органы Англии, Уэльса и Северной Ирландии обладают подсудностью в отношении основных составов взяточничества, а также принимают к производству дела о взятках в адрес «иностранного должностного лица» даже в том случае, когда такое деяние совершено за рубежом, если подвергающийся судебному преследованию является гражданином Великобритании либо организацией, созданной в соответствии с законами любой части этой страны, либо, что особенно важно, физическим лицом – резидентом Великобритании.

Безусловно, самую большую озабоченность у бизнеса вызывают положения УКВА, предусматривающие ответственность компаний и товариществ (партнерств), в тех случаях, когда они не смогли предотвратить взяточничество, совершенное лицами, действующими от их имени. Субъектами данного правонарушения являются корпорации и партнерства, учрежденные по законам Великобритании, вне зависимости от фактического места ведения предпринимательской деятельности, а также любые другие корпорации и партнерства, осуществляющие бизнес в Великобритании. Правонарушение имеет место в ситуации, когда связанное с организацией лицо, в чьи обязанности входит предотвращение взяточничества, отнеслось к своим обязанностям небрежно, в результате чего не был предотвращен акт дачи взятки. В случае, если в организации не было специально назначено лицо, ответственное за мероприятия по предотвращению взяточничества,

ответственность за совершенное правонарушение возлагается на топ-менеджеров.

Следует четко понимать, что компании придется нести ответственность не за сам факт дачи взятки, а за то, что была допущена небрежность при предотвращении актов взяточничества. Эксперты отмечают, что такой подход расширяет границы уголовной ответственности юридических лиц по сравнению с традиционными случаями, когда виновным является лицо, принимающее решения. Расширенные границы корпоративной ответственности теперь позволяют начать уголовное преследование компании даже в ситуации, когда любое связанное с ней лицо дает взятку в любых целях, имеющих отношение к бизнесу компании.

Руководители корпорации (директор, корпоративный секретарь, управляющий, партнер либо иное лицо, намеревающееся действовать в рамках таких полномочий) могут быть привлечены к ответственности за совершение правонарушения одного из основных составов, относящихся ко взяточничеству, в том случае, если они согласовывали либо допускали дачу взяток.

Если такие деяния были совершены за пределами Великобритании, то лицо, подвергающееся уголовному преследованию, должно иметь тесную связь с этой страной (например, быть ее гражданином или резидентом). Компаниям, ведущим бизнес в Великобритании, необходимо быть готовыми к тому, что британское антикоррупционное законодательство будет применяться в «американском стиле». Прокуратура Великобритании заявила, что намерена агрессивно применять УКВА в отношении как британских, так и международных компаний, а также использовать всю широту сферы применения УКВА и продолжать тесное сотрудничество с уполномоченными органами США.

Эксперты уверены, что первыми «пробными» делами будут расследования в отношении иностранных компаний, осуществляющих в Великобритании проекты, участие в которых местных компаний оказалось невозможно из-за коррупции.

Кроме того, одним из способов, которым правоприменительные органы будут добиваться исполнения УКВА и обеспечивать наложение крупных штрафов на нарушителей, может стать сообщение сведений о своей компании, аналогичное добровольному раскрытию информации в США.

Интересный опыт формирования нравственных основ государственной службы накоплен в Германии.

Одним из признаков органа управления по законодательству ФРГ является наличие чиновничества, которое служит составной частью государственного механизма.

Чиновничество наделяется широкими административными полномочиями, государственными или публично-правовыми функциями и поэтому несет повышенную моральную ответственность за свои действия.²⁶

При поступлении на государственную службу претендент обязан присягнуть государству и обществу; тот, кто отказывается это сделать, подлежит увольнению.

Присяга содержит следующий текст: "Клянусь соблюдать Основной закон Федеративной Республики Германии и все законы, действующие в Федеративной Республике, и добросовестно выполнять свои служебные обязанности, как мне поможет Бог".

Важное значение для организации и функционирования государственной службы Германии имеет ст. 33 Основного закона ФРГ, в которой говорится о существовании на государственной службе лиц, связанных "узами публичноправовых отношений службы и верности". Им в отличие от обычных служащих поручается "осуществление властных полномочий".

Часть 2 ст. 33 Конституции ФРГ устанавливает равный доступ граждан во все государственные органы. Она предусматривает, что "каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией". Таким образом, претендент хотя и не имеет субъективного права на назначение на должность в системе государственной службы, однако имеет право на справедливую и компетентную оценку его способностей для занятия соответствующей вакантной должности.

В ч. 3 ст. 33 Основного закона ФРГ установлен принцип равенства на государственной службе. Никто не может быть ущемлен в своих нравах из-за религиозного вероисповедания или мировоззрения.

Согласно Федеральному закону о чиновниках "чиновник служит не отдельной партии, а всему народу". Он обязан исполнять свои обязанности "справедливо и беспристрастно", руководствуясь интересами общественного благополучия. Во всех своих действиях он должен проявлять приверженность основам свободного демократического строя, выступать в его защиту, "соблюдать умеренность в политической деятельности". В отношении чиновника в ФРГ не устанавливаются требования о

²⁶ Левакин И. Трифонова Д. Этический кодекс в интересах развития службы // Государственная служба, 2015, №2 (94).

"деполитизации" или "департизации". На практике большая часть государственных служащих ФРГ придерживается определенных политических взглядов, а около 40% чиновников являются членами политических партий. Более того, политические партии стремятся ввести в государственный аппарат возможно большее количество своих сторонников. При смене правительства обычно меняется до 20% руководящего персонала министерств и ведомств. Чиновники, избранные в бундестаг, обязаны уйти в долгосрочный отпуск с правом возвращения на прежнюю или равную должность после окончания срока депутатских полномочий.

Немецкому госслужащему для всякой иной работы, помимо службы, требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Разрешения не требуется лишь для деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях. Государственные служащие не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой другой правовой формы.

Подробные предписания о порядке совместительства госслужащих издает федеральное правительство путем принятия постановлений, имеющих законодательную силу. В них определяется, какая деятельность рассматривается как госслужба или приравнивается к ней; вправе ли госслужащий получать вознаграждение за побочную деятельность; какие категории госслужащих обязаны получать разрешения и т.д. Определен предельный размер вознаграждения в календарном году для различных категорий служащих и порядок его исчисления.

Если по прекращении служебных правоотношений госслужащий занимается работой, которая связана с его служебной деятельностью (в последние пять лет перед окончанием службы), он должен заявить об этом по месту последней службы. Его трудовая деятельность подлежит запрету, если есть опасения, что она наносит ущерб служебным интересам. Запрет выносится последней высшей служебной инстанцией госслужащего и теряет силу по истечении пяти лет с момента окончания служебных правоотношений.

Выделяя чиновников как категорию людей, наделенную особыми обязанностями и правами, законодательство ФРГ предусматривает уголовную ответственность за преступления, которые могут быть ими совершены при исполнении должностных функций. Чиновники несут повышенную ответственность за шпионаж, разглашение служебной тайны, взяточничество, преступное использование служебного положения и

подлежат дисциплинарной ответственности за проступки, совершенные на службе и вне ее.

Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в Германии соответствующим государственным жалованием и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни.

Антикоррупционное законодательство Франции направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Первое направление получило развитие ещё в 1919 г., когда в Уголовный кодекс была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение 5 лет после отставки работать в компании, которую они контролировали, находясь на государственной службе. Неисполнение этого требования наказывалось лишением свободы до двух лет и штрафом в размере 200 тыс. франков. В 1946 г., затем в 1992 г. в связи с принятием Устава о государственной службе ответственность по данной статье была ужесточена.

Сегодня организация государственной службы Франции представляет собой эталон бюрократической развитой централизованной системы и одновременно с тем обеспечивающей эффективное управление государством. Интересным является тот факт, что французская система администраций являлась идеалом в организации государственной службы. Основой государственной службы Французской Республики является подробно регламентированная и вместе с тем закрытая система администрирования. При этом четко просматриваются иерархичность, кастовость и исключительное верноподданство государству. Указанные принципы и подходы имеют давние и глубокие традиции, тем не менее время вносило некоторые коррективы, хотя и не сущностного характера. Одновременно с этим следует заметить и то, что идеология государственной службы позволяет администрации брать на себя инициативу в исследованиях, предложениях и исполнении решений власти, т. е. субординация имеет исключительные проявления в системе внутренних отношений, а автономия - во внешних.

Не менее важным началом организации государственной службы Франции является концепция карьеры. Она основана на понимании госслужбы как особой, отличной от всех прочих профессии, требующей от

человека специфических качеств и полной отдачи в служении государству. Одновременно с этим она позволяет служащему быть уверенным, что добросовестное выполнение им служебных обязанностей гарантирует ему должное материальное обеспечение и соответствующий рост. Тем самым обеспечивается заинтересованность государственной службы в обеспечении устойчивого функционирования государства в условиях периодически сотрясающих страну перемен политического курса и порой непредсказуемых изменений политических настроений и симпатий населения. Однако система стабильности и несменяемости кадров не всегда способствует эффективности системы управления, так как система гарантированной от риска карьеры зачастую поощряет посредственность и нерассуждающее послушание.

В настоящее время правовой основой статуса государственного служащего Франции является Конституция 1958 г., отразившая классические для Франции взгляды Ш. де Голля, считавшего полностью подконтрольное президенту и правительству чиновничество одной из важнейших основ Пятой республики. Закон от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих и Закон от 11 января 1984 г. содержат нормы, определяющие организацию государственной службы в центральных органах власти. Некоторые виды госслужбы регулируются отдельными статутами, учрежденными декретом Государственного совета после консультаций с Высшим советом центральной госслужбы. Важную роль в системе регулирования государственной службы имеют также решения Конституционного совета и административных судов. Особое значение в системе формирования госслужащих принадлежит высшим лицам государства, в частности, президент обладает правом назначать на ключевые посты тех или иных чиновников или делегирует свои права премьер-министру. Одновременно с этим он утверждает ряд назначений, сделанных министрами, управляет межведомственным штатом гражданских администраторов, а также в целом отвечает за политику в области центральной госслужбы. В свою очередь, премьер-министр, министры осуществляют назначение по своей номенклатуре. Вместе с тем основные обязанности в области кадровой политики выполняет Главное управление администрации и госслужбы, реализующее прежде всего функции координации, контроля, вознаграждения, организации конкурсов, попечительство над окружными институтами администрации и т. д.

Важную роль в соуправлении госслужбой принадлежит Министерству экономики и финансов, которое регулирует все вопросы, связанные с финансовым обеспечением госслужбы. К кругу госслужащих Франции относятся прежде всего почасовики, а именно лица, нанятые для выполнения

определенной ограниченной задачи, т. е. на условиях повременной оплаты в соответствии с расценками госслужбы, но не более чем на 120 часов в месяц; сотрудники, принятые по контракту на трехлетний срок с возможностью однократного его продления на должности (технические, узкоспециальные, возникшие лишь недавно и потому еще не включенные в штат); служащие, нанятые без контракта по решению администрации для выполнения временной работы; служащие, назначенные на постоянную должность, но с испытательным сроком от 6 месяцев до двух лет.

Структура государственной службы Франции достаточно сложна. В ее основе находятся следующие категории госслужащих: А - она объединяет чиновников с высоким уровнем образования (диплом магистра, ученая степень). Они выполняют функции, связанные с разработкой различных концепций и руководством; В - в нее входят госслужащие среднего звена, имеющие диплом бакалавра. Они выполняют функции административных секретарей, контролеров и т. д.; С и D - охватывают работников практической направленности. Важно отметить, что каждая категория имеет несколько рангов. Ранги - по сути, звания, дающие право на занятие соответствующей рангу должности. При этом каждый ранг делится на степени, т. е. вся карьера чиновника проходит, как правило, через повышение степени и ранга, переход же в более высокий класс происходит крайне редко. Такой подход позволяет выявлять самых способных и творчески мыслящих людей, хотя имеются представители, не разделяющие такую точку зрения по причине дороговизны такой процедуры и собственно наличия преимущества у тех людей, которые имеют лучшее образование, и т. д. Интересной, как нам видится, для совершенствования системы государственной службы является процедура конкурсного отбора на государственную службу. В этой связи уместно указать на то, что конкурс открывается постановлением соответствующего министра и может быть внешним, т. е. для кандидатов, имеющих желание поступить на государственную службу, или внутренним, т. е. среди госслужащих как таковых.

Важно и то, что при открытии конкурса проводится большая информационная работа. Комиссия по отбору кандидатов или жюри выставляют соответствующие оценки и ранжируют кандидатов в соответствии с полученными оценками. Характерно и то, что организаторы конкурса могут придерживаться представленного списка, а также установленной ими ранжировки кандидатов, но в принципе могут и вообще отказаться от назначения кого-либо на должность.

Существенную роль в обеспечении контроля и законности проводимых конкурсов и назначений играет административный суд. Участник конкурса

может обжаловать в административный суд решение жюри (руководителя) о назначении или неназначении. В том случае, если жалоба признается обоснованной, решение жюри конкурса может быть отменено и конкурс будет проводиться заново. Наряду с принципом конкурсного отбора во Франции имеют место и другие процедуры, среди них использование списков пригодности, профессиональные экзамены, а также произвольный набор. В системе действий при назначении на должности имеет место и так называемое политическое назначение. Решение о назначении на такие должности принимается с учетом политических взглядов кандидатов. В свою очередь, обладатели этих постов обязаны соблюдать лояльность к правительству. При этом такие лица могут быть уволены по соображениям целесообразности. Во французской системе есть место и для полуфилантропических назначений. Ряд должностей считается зарезервированным для лиц, пострадавших при оказании услуг отечеству, инвалидов, вдов и сирот войны, военнослужащих и работоспособных инвалидов, но при всех обстоятельствах они должны успешно сдать экзамен, после чего вносятся в список с особым порядком назначений. Это не распространяется на должности категории А. С целью поощрить внутреннее продвижение установлена доля постов (от 1/6 до 1/9), замещаемых не по обычной процедуре, а на основании профессионального экзамена, списка или произвольного выбора только из числа лиц, уже состоящих на госслужбе. В результате чиновники, набранные по конкурсу, составляют менее половины штата. Однако все они независимо от способа их приема на госслужбу имеют право на карьеру²⁷.

Прохождение службы госслужащего, а также его карьера зависят от оценки работы чиновника его руководителем. Оценка производится по шкале от 0 до 20 с письменными примечаниями руководителя ежегодно. Такая оценка вносится в учетную карточку работника. При несогласии со стороны последнего он вправе обжаловать оценку в административном суде. В последнее время наметилась тенденция приближения статуса чиновников к статусу обычного гражданина, хотя и имеет место некая специфика. В этой связи считаем целесообразным рассмотреть его права. В основе - формула о том, что "никто не может быть ущемлен в своей работе или должности на основании своего происхождения, своих мнений или убеждений", закрепленная Конституцией и конкретизированная в других законодательных актах, регламентирующих государственную службу. Вместе с тем этот принцип не распространяется на ряд политических должностей.

²⁷ См.: Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. М.: Дело, 1999. С. 218.

Госслужащему предоставлено право участвовать в обсуждении условий его труда и совершенствовании системы карьерного продвижения, на внесение предложений по изменению отдельных норм статута. Оно реализуется через создание при администрации разных уровней консультативных органов.

Чиновникам предоставлены и некоторые профсоюзные права и свободы, хотя и здесь имеются отдельные ограничения, в частности относительно права на забастовку. Исходя из того что отношения между госорганом и чиновником неравноправны, предусмотрены меры защиты последнего от произвола. Например, право на защиту и право на обжалование (право чиновника на полный, конфиденциальный и обстоятельный доступ к своему досье), право на помощь защитника, "право на прощение" и т. д. Что касается обязанностей государственного служащего, то они носят достаточно типичный характер. В частности, это обязанность посвятить себя службе и только ей; запрет, за некоторыми исключениями, на параллельную частную профессиональную деятельность с ограничением доходности последней; обязанность отстраненности от частных интересов; обязанности лояльности, соблюдения достоинства. К числу обязанностей чиновника относится и группа прав, связанных с информацией. Сюда можно отнести соблюдение служебной тайны, удовлетворение информационных запросов общественности, т. е. обеспечение доступа организаций и населения к открытым документам.

В целях предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в 60-х гг XX в. было принято решение обязать всех избранных государственных служащих и кадры общественной службы, функции которых подвержены риску коррупции, поскольку от них зависит принятие решений, сообщать о своем имуществе и доходах в независимые инстанции. Помимо этого созданы правовые и организационные основы, обеспечивающие широкую гласность деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата. Разработаны формы подачи информации широкой общественности о соглашениях, подписанных административными учреждениями или о разрешениях, выданных ими. Введены запреты на непосредственную оплату штрафа на месте за нарушение правил уличного движения.

В целях повышения эффективности государственного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы было принято решение увеличить численность и повысить квалификацию работников префектур, занятых в службах контроля за соблюдением законности, а также предоставить службам префектур право отсрочки актов, содержание которых провоцирует риск коррупции.

Правительством Франции было принято решение расширить компетенцию Счетной палаты, а также поддерживать стремление предприятий проводить внутренние аудиты и контрольные мероприятия для защиты от риска коррупции своих работников. Помимо вышеизложенного правительством Франции было принято решение создать в Министерстве юстиции Центральную службу для борьбы с коррупцией.

И всё же французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания. При этом преследуется главная цель – предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего». Французские законодатели менее суровы, чем американские. От чиновников не требуется подача декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения чиновника с государственной службы контролируется менее строго.

Особенность французского антикоррупционного законодательства, по сравнению с американским, заключается в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса. Им разрешается совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Если же они избраны в общенациональный парламент, то обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока депутатских полномочий вправе вернуться на прежнюю должность без каких-либо ограничений.

Особый статус устанавливается для министров, к которым относятся все члены правительства независимо от ранга. По Конституции Франции правительственным чиновникам запрещено совмещать свою должность с депутатским или сенатским мандатом и с любой другой профессиональной деятельностью в общественном или частом секторе. После отставки министры в течение шести месяцев не имеют права занимать руководящие посты в государственных или частных компаниях. Это не относится к лицам, которые до назначения на министерский пост уже работали в указанных сферах.

Во Франции созданы правовые и организационные основы гласности деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата.

Среди актов, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, следует назвать также решение правительства страны от 11 марта 1988 г. о публикации актов политических партий и данных о расходах на проведение избирательных кампаний, об обязательном декларировании доходов министров и парламентариев.

В 1990 г. был принят Закон о финансировании политических партий, который ввёл ограничения на предоставление средств, в том числе на проведение избирательных кампаний, политическим партиям от физических лиц или предприятий. В 1993 г. была создана Национальная комиссия по счетам избирательных кампаний и финансированию политических партий, наделённая контрольными функциями.

В 1991 г. во Франции была создана Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ, а в 1993 г. был расширен круг мероприятий, направленных на соблюдение правил заключения контрактов на проведение общественных работ. В этот же период в законодательство была введена такая форма коррупции, как покровительство. Под ним понимаются действия чиновников, ведающих распределением заказов, которые предоставляют частному предприятию незаконные льготы.

В 1995 г. был принят Закон Сегена, дающий Счётной палате право контролировать процесс назначения на государственную службу. Практически одновременно была создана Комиссия по финансовой гласности политической жизни, которая контролирует имущественное положение парламентариев. В соответствии с Законом, каждый депутат Национального собрания Франции после своего избрания обязан предоставить финансовые счета о средствах, израсходованных на предвыборную кампанию, а также «декларацию чести» с указанием размеров личной собственности. Такие же декларации представляют депутаты Европейского парламента, члены генеральных и региональных советов.

В системе противодействия коррупции функционируют специальные подразделения криминальной полиции, МВД, прокуратуры, таможенной службы и налоговой инспекции. Координация этой деятельности возложена на Центральную межведомственную службу при минобществе по предотвращению коррупции.

Немаловажную роль в противодействии коррупции играет и созданная в 1991 г. при министерстве экономики и финансов Франции служба «Тракфин» (Tracfin). Этот орган создавался для борьбы с «отмыванием» нелегальных доходов от незаконного оборота наркотиков. Затем в поле его зрения попали дела о ввозе и вывозе капитала, полученного от незаконной торговли оружием, и, как следствие, о коррупции крупных французских госчиновников.

В настоящее время «Тракфин» занимается всем комплексом проблем, связанных с отмыванием «грязных» денег через банковскую сеть.

Заслуживает внимания опыт противодействия коррупции **Финляндии**, у которой, по международным оценкам, один из самых высоких антикоррупционных рейтингов.

Низкому уровню коррупции в органах государственной власти и управления Финляндии способствуют:

наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ;

стремление к минимизации вмешательства государства в экономический сектор;

прозрачность и гласность процесса принятия решений должностными лицами, открытость и доступность большинства нормативных и подзаконных актов;

политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия от исполнительной власти, действительная гарантия защиты лиц, оказавших содействие компетентным органам в борьбе с коррупцией;

эффективная организация административной системы, характеризующейся компактностью, малой степенью бюрократизации, отсутствием кастовости;

адекватная система внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широкие полномочия в этой области у канцлера юстиции и парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;

достойный уровень зарплаты государственных служащих, наличие так называемого «социального пакета» (пенсионного обеспечения и выходного пособия), размер которого устанавливается по итогам выслуги лет;

морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

Основные антикоррупционные принципы финского государства – прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих - закреплены в Конституции.

Государственная политика профилактики и пресечения коррупции изложена в общенациональной «Программе по борьбе с преступлениями в экономической сфере» 1996 г. Другие специализированные антикоррупционные проекты, а также специальные правоохранительные службы в стране отсутствуют.

Под должностным взяточничеством как основным видом коррупции в Финляндии понимается противоправная сделка между представителем органа власти или управления любого уровня и лицом (группой лиц, организацией), заинтересованным в его определённом поведении. При этом

обоюдно извлекаемая выгода может носить как материальный (деньги, имущество, ценные бумаги и т.д.), так и нематериальный (лоббирование чьих-либо интересов, помощь в проведении избирательной кампании и т.д.) характер. В соответствии с Законом «О государственных служащих» чиновникам запрещается принимать подарки, угощения, пользоваться услугами увеселительного характера за счёт заинтересованных лиц, на прохождение дел которых они могут оказать влияние. Высшие должностные лица страны (в том числе члены правительства и депутаты парламента) обязаны периодически представлять декларации о своих доходах и их источниках, которые обычно предаются публичной огласке.

Существенной особенностью современной государственной службы Нидерландов является функционирование Бюро обеспечения этики и добропорядочности в сфере государственного управления – BIOS (далее – Бюро), которое было учреждено в качестве структурного подразделения Министерства внутренних дел Королевства Нидерландов в 2006 г. для оказания помощи государственным органам в укреплении своих стратегий добропорядочности.

Причиной образования Бюро первоначально стали предположения о проникновении в сферу государственного управления различных "теневых" структур коррупционного характера, что, однако, в последующем не нашло прямого подтверждения. Тем не менее в результате почти десятилетней подготовительной работы Бюро было образовано в целях предотвращения возможных фактов коррупции.²⁸

На Бюро возложены следующие функции:

- 1) стимулирование самой добропорядочности и стратегий добропорядочности;
- 2) разработка стратегий добропорядочности и инструментов их внедрения;
- 3) сбор информации в сфере добропорядочности (обобщение опыта на национальном и международном уровнях; проведение научных исследований и публикация результатов);
- 4) распространение и обмен знаниями в сфере добропорядочности, что предполагает организацию конференций и семинаров, использование интернет-ресурсов, организацию консультативных встреч представителей разных организаций и ключевых лиц;
- 5) разработку новых подходов в сфере добропорядочности.

²⁸ Пчелинцев, С. В. Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения "добропорядочности" / С. В. Пчелинцев, С. С. Пчелинцев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 48-59.

Целью Бюро является создание такой ситуации, при которой все органы государственного управления осуществляли бы всеобъемлющую стратегию добропорядочности, состоящую из разных, но сбалансированных элементов.

Органы государственного управления сами отвечают за проводимую ими стратегию добропорядочности, в разработке которой принимает участие Бюро. Работники Бюро оказывают помощь руководителям государственных органов в подготовке и проведении совместных конференций, лекций, семинаров, тренингов, разработке инструментов реализации выработанной стратегии добропорядочности.

Начиная с 2006 г. Бюро разработало несколько инструментов реализации стратегии, среди которых следует выделить такие, как:

- "кубик добропорядочности" – набор проблемных ситуаций этического характера, встречающихся на государственной службе, которые чиновники должны разрешить в пользу добропорядочности. Записываются на CD и рассылаются в государственные органы для обучения персонала;

- SAINT – инструмент самооценки добропорядочности служащих, который может быть использован государственными и муниципальными органами власти для определения главных рисков и слабых мест. Инструмент был разработан сотрудниками Бюро совместно с муниципалитетом города Амстердама и Национальной Счетной Палатой;

- рамочные положения для проведения административного расследования (предположительных) нарушений добропорядочности.

В последнее время в рамках государственной и муниципальной службы Нидерландов активно внедряется такой инструмент реализации стратегии добропорядочности, как SAINT.

По мнению сотрудников Бюро, главные характеристики SAINT состоят в следующем:

- он является инструментом, разработанным для государственного сектора;

- является эффективным и быстрым средством, "семинаром одного дня";

- в его рамках проводится самодиагностика вместо аудита;

- SAINT использует подход к добропорядочности "снизу вверх" (т.е. с использованием знаний и опыта сотрудников, начиная с рядовых и заканчивая руководством);

- применим как к организациям в целом, так и к их подразделениям;

- дает ясную картину уязвимых процессов, рисков и возможных улучшений в системах обеспечения добропорядочности. Инструмент также

оказывает помощь руководителям организаций в составлении "рабочей программы" по обеспечению добропорядочности;

– может служить отправной точкой для проведения другого (более фундаментального) анализа нравственной составляющей государственной и муниципальной службы Нидерландов.

Представляет интерес организация проведения семинаров сотрудниками Бюро с государственными служащими по реализации стратегии добропорядочности в рамках инструмента SAINT.

Набор участников семинара производит направляющая организация в тесном сотрудничестве с Бюро и ведущим семинара. Максимальное количество участников семинара самооценки должно составлять не более 14 человек. Считается, что подобное количество является достаточным для представления интересов организации. Участников семинара отбирают в зависимости от их знаний организации, ее наиболее значимых проблем.

Процесс проведения семинаров делится на две части. В первой половине дня участники семинара выделяют наиболее уязвимые с моральной точки зрения рабочие ситуации при помощи предложенного списка и описывают их. Во второй половине дня производится оценка существующей системы обеспечения добропорядочности организации с точки зрения как эффективности, так и адекватности.

Системы обеспечения добропорядочности охватывают меры защиты от рисков недобропорядочности, а также меры по внедрению, укреплению и организации стратегии добропорядочности (системные меры). Особое внимание уделяется таким аспектам внутренней культуры, как осознание добропорядочности и роль руководства.

В итоговой части семинара происходит определение наиболее оптимальных мер защиты (результат второй половины дня) для самых проблемных этических рабочих ситуаций (результат первой половины дня). Для организаций, принимающих участие в подобных семинарах, его итоги могут послужить основой для составления рабочей программы по обеспечению добропорядочности.

Полагаем, что факт образования и деятельности такого Бюро заслуживает внимания и изучения, поскольку его работа оказывает воздействие на предотвращение конфликта интересов на государственной службе и формирование необходимых ценностей морального свойства в области государственного и муниципального управления, столь ожидаемых гражданским обществом.

Согласно уголовному законодательству **Канады**, должностными преступлениями являются: "подкуп должностных лиц", "обман

правительства", "злоупотребление доверием, совершенное должностным лицом", "торговля влиянием".²⁹

В Канаде в 1985 г. был принят Ценностный этический кодекс государственной службы, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения конфликта между их служебными обязанностями и личными интересами. Правила направлены на профилактику коррупционных преступлений, установление четких норм поведения всех государственных служащих в части конфликта интересов на госслужбе и после ее оставления, "минимизацию возможности их возникновения и разрешения в случае возникновения в интересах общества".

По мысли законодателя, цель указанных правил — "повышение доверия общества к государственному аппарату и веры в честность его служащих". Кроме того правила направлены на профилактику перечисленных выше преступлений, установление четких норм поведения всех государственных служащих в части "конфликта интересов" на государственной службе и после ее оставления, "минимизации возможности их возникновения и разрешения в случае возникновения в интересах общества".

Кодекс состоит из четырех частей. В первой части сформулированы общие принципы поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные служащие. Так, государственный служащий обязан делать все необходимое, чтобы исключить реальную возможность возникновения "конфликта интересов", его видимости, а также создания условий для его возникновения. Государственный служащий, помимо норм, содержащихся в кодексе, должен соблюдать все требования законодательного поведения, прямо касающиеся его ведомства, а также законодательство своей страны и международно-правовые акты о правах человека и гражданина. Государственные служащие обязаны выполнять должностные функции и вести частные дела таким образом, чтобы сохранять и укреплять веру общественности в честность, объективность и беспристрастность правительства. Ни профессиональная, ни частная деятельность не должны вызывать у общественности никаких сомнений в ее законности и обоснованности. Но для достижения этого недостаточно лишь строгого соблюдения законодательства. Канадским государственным служащим не рекомендуется иметь частные интересы, за исключением разрешенных

²⁹ Оболенский, А. В. Канада: этический аспект реформ как фактор повышения стандартов поведения служащих / А. В. Оболенский // Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А. В. Оболенский. – М. : Фонд "Либеральная миссия", 2011. – Гл. 4. – С. 136-149.

кодексом, которые могут прямо и существенно касаться ведомства, в котором они работают, при условии, что они лично участвуют в осуществлении соответствующих действий. При поступлении на государственную службу служащие обязаны так реорганизовать свои частные дела, чтобы исключить возможность возникновения "конфликта интересов". Если он все-таки возник, его следует разрешить в интересах общества. Государственные служащие не имеют права принимать различные подарки (добиваться их), подношения, стоимость которых может быть выражена в денежной сумме. Им не разрешается отклоняться от своих обязанностей для оказания помощи частным предприятиям или лицам в их делах с правительством, если в результате этого предприятие или лицо получают со стороны последнего предпочтительное отношение к себе по сравнению с другими. Государственные служащие не вправе сознательно извлекать материальную выгоду из информации, которая еще не обнародована и стала им известна в результате выполнения своих служебных обязанностей. Государственные служащие не должны допускать использование государственной собственности для любых других целей, кроме тех, для которых она официально предназначена. После оставления государственной службы служащие не должны пытаться извлечь какие-либо преимущества из факта предыдущего их пребывания на должности. Кроме того, государственные служащие обязаны раз в год проверять свои частные дела с точки зрения их соответствия Кодексу, а ведомства — организовывать его изучение персоналом.

Вторая часть Кодекса содержит конкретные требования, предъявляемые к повседневной деятельности государственного служащего. По мысли законодателя профилактика "конфликта интересов" — это процедурные и административные требования, которым должен подчиняться государственный служащий, цель этих требований — максимально снизить вероятность возникновения "конфликта интересов" и разрешать их в интересах общества. В соответствии с Кодексом государственный служащий в течение 60 дней после назначения на службу обязан представить уполномоченному на то должностному лицу подробный конфиденциальный доклад о своем имуществе и обо всех прямых и существенных обязательствах, способных противоречить его должностным интересам. К перечисленным видам имущества и обязательствам относятся: свободно продающиеся акции и облигации корпораций; владение акциями или контроль над ними этих компаний или различных частных компаний, в том числе выполняющих государственные заказы.

Одним из эффективных методов предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы США и Канады является:

а) наложение запретов или ограничений на участие должностных лиц в официальных мероприятиях, в отношении которых у этих лиц имеется существенная прямая или косвенная финансовая заинтересованность;

б) наложение запретов или ограничений на участие должностных лиц в мероприятиях, являющихся предметом финансовой заинтересованности со стороны физических или юридических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу;

в) наложение ограничений на деятельность бывших государственных служащих, если они представляют частные или личные интересы, ходатайствуя перед правительственным ведомством или министерством, в котором они раньше работали, подобные ограничения могут включать запрет на участие таких должностных лиц в делах, которые они раньше лично курировали, а также запрет на защиту ими частных интересов, посредством неправомерного использования своего влияния на правительственное ведомство или министерство, в котором они раньше работали, равно как и на использование конфиденциальной информации или информации, получаемой в ходе исполнения официальных функций на предыдущей работе в органах государственной власти;

г) наложение запретов и ограничений на получение подарков и других благ;

д) установление ограничений на неправомерное использование государственного имущества и ресурсов в частных интересах и др.

Третья часть Кодекса содержит требования к поведению служащего после оставления им государственной службы, цель которых — свести к минимуму возможности возникновения у него еще на государственной службе реального, потенциального или явного "конфликта интересов", имея в виду его будущее трудоустройство за пределами государственной службы, получения после увольнения предпочтительного положения или возможности доступа в правительственные учреждения от имени негосударственной организации, извлечения личных выгод из обладания информацией, ставшей ему известной как государственному служащему, использование должности как несправедливого преимущества в поисках трудоустройства после оставления государственной службы. Для достижения перечисленных целей государственный служащий при выполнении своих обязанностей не вправе использовать их для поиска и обеспечения будущего трудоустройства вне государственной службы. Предложения или планы трудоустройства вне государственной службы не должны влиять на его

официальные действия. Он обязан немедленно письменно докладывать уполномоченному лицу своего ведомства все предложения частных фирм о будущем трудоустройстве, которые могут поставить их в ситуацию "конфликта интересов". Если должностное лицо установит, что государственный служащий участвует в значительных официальных действиях его будущего нанимателя, при первой же возможности ему должны быть поручены другие функции.

Бывшему государственному служащему категорически запрещается выступать от имени любого лица либо негосударственной организации в отношении любой процедуры, сделки или переговоров, в которых одна сторона — правительственное учреждение, в том случае, если он, будучи государственным служащим, выступал по этому делу от имени правительственного учреждения или действовал как его советник. В течение года после оставления государственной службы бывший государственный служащий не имеет права, принимать предложения о трудоустройстве в организацию, с которой он в течение года перед увольнением вел дела от имени государственного ведомства; представлять любое лицо или организацию в делах с любым другим правительственным учреждением, если в течение года перед увольнением он официально сотрудничал с этим учреждением; консультировать с коммерческой целью любую организацию, ведущую дела с правительственным учреждением, в котором он ранее работал, либо с учреждением, с которым вел дела от имени правительственного органа в течение года перед увольнением со службы. По просьбе государственного служащего ограничительный срок может быть уменьшен. При этом принимаются во внимание различные факторы, например возможность получения несправедливого коммерческого преимущества новым работодателем, принявшим на работу бывшего государственного служащего, реальное влияние, которым обладал последний на государственной службе, а также другие обстоятельства.

Особый интерес представляет такой раздел Кодекса, как "Ценности государственной службы". В соответствии с ним государственные служащие Канады в своей работе и профессиональном поведении должны руководствоваться системой ценностей государственной службы: демократическими, профессиональными, этическими и общечеловеческими ценностями.

Данные группы ценностей не имеют четкого разграничения, но взаимно дополняют друг друга. Они представляют собой ту основу, на которой стоит вся система ценностей государственной службы.

Демократические ценности призваны содействовать министрам служить общественным интересам в соответствии с законом.

Государственные служащие должны:

– давать честные и беспристрастные рекомендации, открывать доступ к любой информации, необходимой министрам для принятия решений;

– претворять в жизнь решения, принятые министрами в соответствии с законом;

– обеспечивать как индивидуальную, так и коллективную ответственность министров и предоставлять Парламенту и гражданам Канады информацию о результатах их работы.

Профессиональные ценности помогают госслужащим действовать компетентно, на высоком уровне, эффективно, объективно и беспристрастно.

Государственные служащие должны работать, соблюдая законы Канады и сохраняя политическую нейтральность, стремиться к обеспечению надлежащего, эффективного и целевого использования государственных денежных средств.

Государственный служащий, не выполняющий требования третьей части Кодекса, подлежит дисциплинарным взысканиям вплоть до увольнения. Перед окончательным увольнением государственного служащего должностное лицо проводит с ним собеседование с целью напомнить о требованиях к его поведению после увольнения и тем самым облегчить ему их выполнение.

Четвертая часть Кодекса устанавливает минимальные отличия в порядке приема на работу и увольнения со службы некоторых категорий государственных служащих, а также определяет права и обязанности сторон в смысле соблюдения правил о «конфликте интересов».

В приложении к Кодексу содержится перечень страховых и доверительных фондов, необходимых государственным служащим для помещения своего имущества, порядок владения которым реорганизуется ими в соответствии с правилами о предотвращении "конфликта интересов".

Одной из составляющих реформы государственной службы в Австралии было принятие в 1999 г. Закона о государственной службе, в котором провозглашены следующие принципы работы государственных учреждений: "деполитизированность, объективность и беспристрастность; справедливость, честность, вежливость; умение общаться, взаимодействие и работа в команде; организация труда в соответствии с принципами справедливости, безопасности и вознаграждение по труду, нацеленность на достижение главного результата и эффективности". Положительной чертой названного Закона явилось включение в него важного раздела – Кодекса

поведения государственных служащих. Он определил следующие требования к государственным чиновникам: соблюдение законов; лояльность; конфиденциальность; недопущение конфликтов интересов; ответственность за государственную собственность и заботу о репутации государственной службы.³⁰

Большое внимание в Законе о государственной службе Австралии и ряде других законов и декретов было уделено выявлению нарушений, предотвращению злоупотреблений с государственными средствами и контролю за деятельностью государственных учреждений, который осуществляют Парламент и его комитеты, Генеральный прокурор, суд, а также внутренние и внешние механизмы и организации, в том числе независимые аудиторские фирмы.

Деятельность по пропаганде и соблюдению требований Кодекса поведения координирует созданная в 1995 г. правительственная Комиссия по вопросам государственной службы и защите прав служащих. Ее глава представляет регулярные отчеты парламенту. С целью развития моральных качеств у государственных служащих Австралии предусмотрены учеба (в том числе проведение специальных семинаров); включение соответствующих требований в контракт о найме на работу; вывешивание информационных бюллетеней с сообщением о нарушениях и принятых мерах; горячая линия телефона; требование сообщить о возможном конфликте интересов и др.

Таким образом, нравственные основы вышеуказанных государств нашли свое закрепление в нормативных правовых актах и оказывают значительное влияние на формирование морального облика чиновничества.

2.3. Формирование нравственных основ государственной службы в Японии, Китае и Республике Корея

Обращение к опыту Японии, Китая и Южной Кореи объясняется тем, что эти страны принадлежат к иной – восточной – цивилизации, которая наложила особый отпечаток на формирование нравственных основ государственной службы.

Государственная служба в Японии охватывает административную, дипломатическую и судебную сферы государственной деятельности и регулируется нормативными правовыми актами.

³⁰ Шувалова Н. Управление нравственными отношениями в системе государственной службы: ориентация на успех. Право и управление. XXI век. № 2(27), 2013. С. 43.

Современная Конституция Японии, вступившая в действие 3 мая 1947 г., сохранила ряд этических норм, которые касаются ответственности государственных служащих перед обществом.³¹

Так, в ст. 14 говорится о том, что никакие привилегии не предоставляются при присвоении почетных званий, наград или знаков отличия, и любая такая награда действительна только при жизни лица, которое имеет ее в настоящее время или может получить в будущем.

Статья 15 гласит, что народ обладает неотъемлемым правом избирать государственных должностных лиц и отстранять их от должности. Все государственные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части. При выборах государственных должностных лиц гарантируется всеобщее избирательное право для совершеннолетних. При проведении любых выборов не должна нарушаться тайна голосования. Избиратель не несет ответственности за сделанный им выбор ни в общественном, ни в частном порядке.

В ст. 16 сказано о том, что каждый имеет право обращаться с мирной петицией о возмещении ущерба, смещении государственных должностных лиц, о введении, об отмене или исправлении законов, указов или предписаний, а также по другим вопросам; никто не может быть подвергнут какой-либо дискриминации за подачу таких петиций.

Статья 17 закрепила положение о том, что каждый может в соответствии с законом требовать у государства или органов государственной власти возмещения убытков в случае, если ущерб причинен ему незаконными действиями какого-либо государственного должностного лица.

Согласно Конституции каждый, кто поступает на государственную службу, обязан приносить присягу, содержащую клятву, соблюдать все требования государственной службы, выполнять указания вышестоящих чиновников и японские законы, не распространять сведения, относящиеся к разряду секретных, причем последнее условие касается и тех, кто уже оставил государственную службу.

Функционирование института японской государственной службы характеризуется рядом особенностей, которые во многом определяют ее нравственные основы.

Во-первых, внутри государственных структур практически отсутствуют перемещения чиновников как по горизонтали, так и по вертикали, оказывает содействие система пожизненного найма. Это

³¹ Ирхин Ю. В. Роль этических кодексов в государственной службе Японии (сравнительный анализ) / Ю. В. Ирхин // Соц.-гуманитарные. знания. – 2009. – № 5. – С. 158-171.

способствует формированию чувства корпоративности, "привязанности" к своей организации, коллективу и рабочему месту.

Во-вторых, в японской государственной службе присутствует культ образованности, что предполагает пополнение чиновничьего аппарата выпускниками самых престижных университетов Японии. Приоритет здесь принадлежит Токийскому университету, который известен как "питомник бюрократии". Его выпускники гораздо быстрее, чем их коллеги, проходят нижние ступени административной лестницы и уже через 10 лет с момента поступления на службу могут достичь руководящих постов. Наличие высшего образования дает японскому чиновнику ряд преимуществ как при поступлении, так и при прохождении службы. Так, если лица со средним и специальным образованием при поступлении на службу зачисляются во 2-й разряд 8-го ранга, то обладатели университетских дипломов – в 1-й разряд 7-го ранга.

В-третьих, государственная служба Японии характеризуется духом элитаризма, традиционной почитаемости чиновничества и его труда. Данная особенность нашла воплощение в известной еще с конца XX в. традиционной формуле "кансон мимпи", что означает "чиновники достойны почитания, народ – презрения".

Почитание чиновников со стороны общества восходит к религии и особенностям японского национального характера.

Как известно, традиционной религией японцев является синтоизм, который одной из добродетелей признает уважение к старшим по возрасту и положению. Отцом нации считается император, который, как и его окружение особо почитаем среди японцев. Чиновники являются оплотом государства, занимая тем самым привилегированное положение "старших братьев", и требуют к себе уважения со стороны общества.

Важнейшей чертой японского национального характера является уважение к старшим и начальникам. В социальных отношениях в Японии выделяется система отношений оябун-кобун, описываемая в европейских терминах как отношения "старший – младший". В рамках государственной службы она означает, что чиновник обязан принадлежать к определенной группе и начинать свою карьеру как ее младший член, подчиненный одному из руководителей того или иного звена. Уважительное отношение к начальнику, преданное и результативное служение должны вознаграждаться карьерным ростом.

В-четвертых, японская государственная служба подвергается строгому контролю со стороны как общества, так и партийных структур. Наряду с этим существует еще одна форма контроля за социальным и политическим

поведением чиновников – высокоразвитое чувство стыда (сохранение достоинства, лица, боязнь их потери). Каждый шаг японца, который может быть негативно оценен окружающими, особенно старшими начальниками, является потенциальным источником стыда как для него, так и для соответствующей социальной группы, членом которой он является. Лояльность по отношению к группе сильна, так же как и обязанность постоянно поддерживать престиж.

Ведущий специалист по менеджменту Сеити Танабэ показал, что в соответствии с требованиями японской религии и культуры необходимо формировать следующие нравственные черты государственной службы:

1. Чувство коллективизма и единения. Организация представляет собой соединение по вертикали и горизонтали. Надежность такого соединения зависит от знаний каждого члена коллектива. Но как бы ни были глубоки познания отдельного члена, если они не воплощены в коллективизме, то являются мертвым капиталом и не работают во благо государства и общества.

2. Каждый государственный служащий должен быть воспитанным человеком, и для этого надо использовать все средства: учебу, тренинги, символику (гимн, флаг, приветствия и т.д.).

3. Воспитание импульса к познанию человека. Важно помочь людям найти импульс самообразования и любознательности.

4. Постоянный поиск пути рациональной организации труда: необходимо работать качественно втроем вместо пяти и получать вдвое больше.

5. Учиться соединять гуманитарные знания с техническими.

Основным документом, который определяет правовые основы государственной службы Японии, является Закон "О государственных служащих", принятый в 1947 г. и действующий по настоящее время. Указанный Закон, опираясь на японскую Конституцию, заложил важную нравственную норму, определяющую деятельность японских чиновников. Суть ее заключается в том, что государственные служащие должны являться слугами всего общества, а не какой-либо его части, что предполагает посвящение всех своих сил и помыслов работе только ради общественного интереса.

Исследователи японской культуры справедливо полагают, что базой для создания нравственных основ современной государственной службы Японии явилась первая Конституция, которая была принята еще в VII в. Особый интерес представляют следующие положения:

- Цените согласие, ведь основа всего – дух несопротивления. Все люди входят в группировки, наносящие вред государству, а мудрых мало. Поэтому некоторые не повинуются ни отцу, ни государю, а также враждуют с людьми из соседних селений. Напротив, при согласии в верхах и дружелюбии в низах, при согласованности в обсуждениях дела пойдут естественным порядком.

- Почтительно воспринимая государевы указы, обязательно соблюдайте их. Несоблюдение указов естественно поведет к общему упадку.

- Сановники и чиновники! В основу своей деятельности положите ритуал. Основа управления народом, безусловно, в соблюдении ритуала. Если высшие не соблюдают ритуала, то среди низших нет порядка. Если низшие не соблюдают ритуала, то непременно возникают преступления. Поэтому если сановники и вассалы соблюдают ритуал, то положение рангов не нарушается. Если простой народ соблюдает ритуал, то и государство управляется естественно.

- Справедливо разбирайте поступающие жалобы. Ведь жалоб простого народа за один день накапливается до тысячи. Если даже за один день столько жалоб, то сколько их наберется за годы. В последнее время лица, разбирающие жалобы, сделали обычаем извлекать из этого личную выгоду и выслушивать заявления после получения взятки. Поэтому-то жалоба имущего человека подобна камню, брошенному в воду, а жалоба бедняка подобна воде, политой на камень. Из-за этого бедный народ не знает пристанища. Именно в этом и есть нарушение истинного пути наших вассалов.

- Сановники и чиновники! Приходите раньше на службу и позднее уходите. Государственные дела не допускают нерадивости. Даже за весь день трудно их завершить. Если будете поздно приходить на службу, не управитесь со срочными делами. Если же будете уходить рано, безусловно, не завершите всех дел.

- Все назначенные государем чиновники должны одинаково хорошо исполнять свои обязанности. Не заниматься служебными делами разрешается только в связи с болезнью или с отъездом по государеву поручению. Однако когда вы сможете исполнять свои обязанности, то действуйте, как и прежде, в духе согласия. Чиновники! Не задерживайте государственные дела под предлогом того, что они к вам не относятся.

Очень актуальными являются положения об уважении к людям, о почитании традиций, добросовестном исполнении своих обязанностей.

Как уже было отмечено, основным документом, определяющим правовые основы государственной службы Японии, является Закон о

государственных служащих 1947 г. В нем содержится немало положений, носящих нравственный характер.

Так, Закон определяет, что лица зачисляются на государственную службу в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, выявить которые призваны конкурсные экзамены. Проводят их специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора. Содержание конкурсных экзаменов идентично для большинства государственных учреждений.

На большую часть японского чиновничества распространяются конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований. Служебное положение государственных служащих определяется должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом. Существует восемь рангов, в свою очередь подразделяющихся на разряды. Ранг чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Критерии для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду устанавливаются Советом по делам персонала.

Труд чиновника оплачивается в соответствии с присвоенным ему рангом и разрядом на основании Закона о государственных служащих и соответствующих постановлений Кабинета. Размеры жалования жестко регламентируются специальной шкалой, установленной законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе. Государственный служащий, кроме должностного оклада, получает разнообразные надбавки: за работу в городе, в северных районах, в выходные дни, сверхурочные, на содержание домашнего хозяйства, отраслевые.³²

Высшую категорию работников обычной службы составляют лица, получающие жалование за административную работу. Командные посты в центральном административном аппарате занимают чиновники первых трех рангов, составляющие элиту японской бюрократии: начальники департаментов, отделов и секций, советники, директора агентств, постоянные заместители министров (последний термин используется по аналогии с английской административной системой). Чиновники этих классов фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех министерствах и ведомствах Японии. Остальные группы чиновников являются лишь исполнителями решений и указаний своих начальников.

³² Ершова И.Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах. / И.Б. Ершова. //Право и безопасность. — № 3. — 2008. — С.34-45.

Закон о государственных служащих Японии определяет перечень должностных лиц, находящихся на особой службе. Основанием для отнесения должностных лиц государства к состоящим на особой службе является порядок, согласно которому они назначаются на должности без экзамена на чин и получают жалование в размерах, не связанных со стандартной шкалой жалований. В круг лиц, состоящих на этой службе, входят все министры и их секретари, советники, все государственные должностные лица, ряд чиновников Управления императорского двора; Чрезвычайные и Полномочные послы, посланники, члены направляемых за рубеж правительственных делегаций, а также члены Академии наук Японии, судьи, служащие управления обороны, секретари депутатов парламента и др.

Важным средством поддержания высокой эффективности государственного аппарата в Японии является контроль за количеством и состоянием персонала. В 1948 г. была учреждена Национальная кадровая служба, решения и распоряжения которой, принятые в пределах ее компетенции, не подлежат чьей-либо инспекции. Этим подтверждается определенная независимость этого органа от правительства и парламента. Поступление на государственную службу осуществляется на основе обязательного конкурсного экзамена, японский государственный служащий систематически проходит обязательные ротации, обучения и получает достойную оплату труда. Каждое японское министерство периодически в соответствии с планом обязано добиваться сокращения своего персонала. Большое внимание уделяется этичному поведению политиков и служащих.

С апреля 2000 г. в Японии действует Закон "Об этике государственных служащих", который регламентировал положения, содержащие запреты и ограничения для государственных служащих на получение подарков и услуг от предпринимателей, имеющих отношение к профессиональной деятельности чиновников. Кроме этого, Закон определил строгий порядок контроля за соблюдением указанных запретов и ограничений.

Так, служащие, начиная с помощника начальника отдела и выше, обязаны каждые три месяца докладывать главе министерства или управления обо всех случаях приема услуг и подарков от предпринимателей на сумму 5 тыс. иен и более. Высокопоставленные чиновники обязаны докладывать начальству о своем доходе за предыдущий год, эти сведения должны быть открытыми для общественности. Для предупреждения саботажа указанных мер внутри ведомств был учрежден Комитет по этическим расследованиям как своего рода третейский орган, формируемый в составе Совета по делам персонала. Комитет имеет право проводить расследования и налагать административные взыскания.

В этических правилах государственного служащего даются развернутое определение "заинтересованного лица" и подробный перечень неэтичных действий, что исключает произвольное толкование требований закона. Все случаи нарушения этики государственных служащих подлежат административным взысканиям, в числе которых предупреждение, понижение заработной платы, временное отстранение от службы, увольнение.

В Японии признают, что Закон "Об этике государственных служащих" оставляет лазейки для злоупотреблений. Так, данный Закон не распространяется на политиков – депутатов парламента, назначаемых на правительственные посты. В связи с этим в японской прессе замечают, что объектом аналогичного закона, принятого в 1978 г. в США, являются все без исключения правительственные должностные лица. Вместе с тем среди чиновников требования закона считаются слишком жесткими и мешающими осуществлению их обязанностей, в частности "собирать нужную информацию в неофициальной обстановке".

В настоящее время в Японии планируется административная реформа, направленная на резкое сокращение сферы и объектов государственного и местного регулирования. Это должно уменьшить возможности чиновников злоупотреблять служебным положением при лицензировании, контроле и прочей работе с частным бизнесом.

Помимо Закона "Об этике государственных служащих", в 2000 г. правительственным указом были утверждены этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. Для решения указанных вопросов действует Комиссия по этике государственных служащих, имеющая сложную систему назначения ее руководства для обеспечения независимости и стабильности деятельности.

Японский опыт создания нравственных основ государственной службы свидетельствует о том, что важно еще на стадии становления демократической системы управления создать надежный фундамент власти, опирающийся на единые, действующие по всей стране законы и подкрепленный воспитанием общественной нетерпимости к нарушениям морально-этических норм со стороны чиновничества.

Опыт борьбы с коррупцией в Японии свидетельствует о том, что отсутствие единого кодифицированного акта не препятствует эффективному решению этой проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах.

Особое значение законодательство Японии придаёт запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Они, в

частности, касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

Законодательство Японии квалифицирует как преступление действия политиков, лоббирующих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное для него решение путём воздействия на государственных и муниципальных служащих, а также служащих юридических лиц с 50-процентным капиталом государства или органов местного самоуправления.

Как и во многих странах, в Японии одним из важнейших направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Государственное администрирование построено здесь на принципе меритократии и ориентировано на службу. Японским чиновникам гарантирована достойная оплата труда.

Большое внимание законодательство Японии уделяет этическому поведению политиков и служащих. С апреля 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утверждённые правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего даётся развёрнутое определение «заинтересованного лица» и подробный перечень неэтичных действий, что исключает произвольное толкование норм Закона.

В 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство откажется её обнародовать.

В Японии, в соответствии с законом, ведётся реестр лиц, против которых выдвинуты обвинения в коррупции или причастности к организованной преступности. Этот факт доводится до сведения общественности через средства массовой информации, может повлечь за собой установление контроля за поведением конкретного лица, применение к нему ряда правоограничений.

Японское законодательство устанавливает строгие ограничения в отношении финансирования избирательных кампаний, партий и иных политических организаций. Прежде всего, это касается порядка пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов. Нарушение положений Закона влечёт за собой применение санкций, распространяющихся на ответственных лиц как предоставляющей, так и получающей пожертвования стороны, а также на посредников.

Антикоррупционная политика Японии предполагает подотчётность политического руководства, реформу финансирования политических партий и избирательных кампаний; поддержание престижа государственной службы; обеспечение гражданских свобод.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционная стратегия КНР. В её основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия.

КНР в настоящее время представляет собой политически и экономически сильную державу, темпы прогресса которой увеличиваются с каждым днем. В качестве существенного фактора успешного развития КНР выступает институт государственной службы, имеющий давнюю историю и традиции, которые в числе прочего затрагивают моральные основы деятельности китайских чиновников.³³

В 1993 г. на заседании Постоянного бюро Государственного Совета КНР было принято "Временное положение о государственных служащих" (далее – Положение), которое стало отправной точкой в проведении в Китае административной реформы.

Указанный документ предъявил достаточно жесткие требования к государственным служащим, поставив во главу угла такие нравственные качества, как честность и бескорыстие.

Правовой статус государственного служащего в Китае подразумевает наличие определенных прав и обязанностей. В соответствии со ст. 6 Положения государственные служащие должны исполнять нижеследующие обязанности:

- соблюдать Конституцию, законы и законоустановления;
- исполнять службу в соответствии с законами, законоустановлениями и политикой государства;
- поддерживать тесные связи с массами, прислушиваться к их мнению, подчиняться контролю со стороны масс, всемерно служить интересам народа;
- защищать безопасность, честь и интересы государства;
- быть преданными своему делу, старательно работать, до конца выполнять свой долг и обязанности, подчиняться приказам;
- хранить государственную и служебную тайну;
- быть справедливыми, честными и бескорыстными, самоотверженно служить обществу;

³³ Ершова И.Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах. / И.Б. Ершова. //Право и безопасность. — № 3. – 2008. – С.35.

- исполнять другие обязанности, установленные Конституцией, законами и постановлениями.

Как видно, перечисленные обязанности позволяют судить о необходимости наличия у государственных служащих в большей степени моральных качеств, подтверждающих уровень их самоорганизации, который способствует осуществлению обязанностей на должном уровне.

Помимо этого, указанное Положение ввело систему отбора кадров, которая включает публикацию сообщения о наборе на вакантные должности; проверку компетентности претендентов; проведение открытого экзамена для прошедших проверку компетентности; проверку идеологической надежности для сдавших экзамены; обнародование списков лиц, намеченных к зачислению на государственную службу.

Интересен тот факт, что государственные административные органы поощряют тех государственных служащих, которые проявили себя на работе, достигли выдающихся результатов, внесли заметный вклад, отличились другими делами. Поощрение государственных служащих базируется на принципе сочетания морального и материального стимулов. Государственные служащие должны поощряться, если они:

- 1) верны служебному долгу, активны в работе, достигли выдающихся результатов;

- 2) соблюдают дисциплину, неподкупно честны, бескорыстно служат обществу, порядочны в стиле работы, справедливы при ведении дел, служат образцом для подражания;

- 3) внедряют изобретения, проявляют творческую инициативу в работе или представляют рационализаторские предложения, которые позволяют государству добиться значительных экономических выгод и общественной пользы;

- 4) добиваются выдающихся успехов в деле защиты общественной собственности, экономии государственных средств;

- 5) имеют заслуги при предотвращении аварий или при спасении потерпевших, помогая избежать ущерба интересам государства и народных масс или уменьшить потери;

- 6) проявили самоотверженность при осуществлении срочных мер против наводнений, при спасении от стихийных бедствий и в других чрезвычайных обстоятельствах;

- 7) имеют заслуги в борьбе с противоправными действиями и нарушениями дисциплины;

- 8) отстаивают честь и интересы государства во внешних сношениях; имеют другие заслуги.

В Положении особо отмечены запреты, которые налагаются на деятельность китайского чиновника. Ему предписывается не допускать следующие действия:

- распространять высказывания, порочащие авторитет правительства, создавать незаконные организации или участвовать в них; организовывать митинги, демонстрации, манифестации, забастовки и другие действия или участвовать в них;

- пренебрегать служебным долгом, вредить работе;
- противодействовать решениям и приказам вышестоящих инстанций;
- зажимать критику, прибегать к мести;
- заниматься очковтирательством, обманывать руководство и массы;
- заниматься казнокрадством, хищениями, подкупами, брать взятки или использовать служебное положение в своих корыстных интересах и в частных интересах других лиц;

- транжирить государственные средства;
- злоупотреблять служебными полномочиями, посягать на интересы масс, причинять вред отношениям между правительством и народными массами;

- разглашать государственные секреты и служебную тайну;
- в международной деятельности наносить вред чести и интересам государства;

- участвовать самому или поощрять разврат, наркоманию, суеверия, азартные игры и другую подобную деятельность;

- нарушать общественную мораль, оказывать неблагоприятное влияние на других людей;

- заниматься торговлей, предпринимательством и участвовать в другой хозяйственной деятельности, приносящей прибыль;

- участвовать в других действиях, нарушающих дисциплину.

Как видно, многие положения носят нравственный характер и опираются на китайские традиции. Примечательно, что если государственный служащий совершил поступки, которые идут вразрез с вышеперечисленными запретами, но не влекут за собой уголовную ответственность, то с ним должна быть проведена воспитательная работа, направленная на его моральное исправление.

Государственные административные органы при принятии ошибочных решений в отношении государственных служащих обязаны своевременно отменить эти решения; при нанесении ущерба доброй репутации государственных служащих они должны взять на себя ответственность за

восстановление их доброго имени, принести им извинения; при нанесении им экономического ущерба нести ответственность за возмещение убытков.

В 2003 г. был создан Антикоррупционный комитет, который занимается не только расследованием коррупционных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь, но выполняет также исполнительные функции. Достаточно сказать, что этот Комитет «подвёл под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончила жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну.

Кроме самых жёстких мер в Китае используют и профилактические. Например, ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам «руководящих работников». Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц категорически запрещено содержать увеселительные заведения, которые «противоречат интересам общества». Помимо этого в КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников.

В марте 2006 г. бывший тогда Генеральным секретарем ЦК КПК, Председателем КНР Ху Цзиньтао сформулировал восемь правил нравственного поведения, которым следует руководствоваться всем представителям партийной и государственной власти Китая.

Первое правило: считать делом чести и доблести горячую любовь к Отечеству, считать позором и постыдным делом нанесение вреда Отечеству.

Второе правило: считать делом чести и доблести служение народу, считать позором и постыдным делом поступки, идущие вразрез с интересами народа.

Третье правило: считать делом чести и доблести стремление к науке, считать позором и постыдным делом невежество и отсутствие знаний.

Четвертое правило: считать делом чести и доблести усердный труд, считать позором и постыдным делом стремление к безделью и неприязнь к труду, лень.

Пятое правило: считать делом чести и доблести сплочение и взаимную помощь, считать позором и постыдным делом нанесение ущерба другим ради своей выгоды, стремление поживиться за чужой счет.

Шестое правило: считать делом чести и доблести честность и верность слову, считать позором и постыдным делом утрату чувства долга ради собственной выгоды.

Седьмое правило: считать делом чести и доблести соблюдение дисциплины и законов, считать позором и постыдным делом нарушение законов и дисциплины.

Восьмое правило: считать делом чести и доблести упорную борьбу, считать позором и постыдным делом барское поведение, стремление к роскоши, разгулу и праздности.

Таким образом, нравственные основы государственной службы Китая, опираясь на традиции и обычаи, нацеливают чиновников на добросовестное и бескорыстное служение государству и обществу. Значительная роль в формировании морали государственной службы принадлежит правящей Коммунистической партии Китая.

Заслуживающий внимания опыт внедрения нравственных основ в государственную службу накоплен в Республике Корея.

Как и во многих других государствах, моральные основы деятельности чиновников сформировались в этой стране в рамках борьбы с таким явлением, как коррупция.

Приоритетным направлением антикоррупционной государственной политики Республики Корея является внедрение «культуры прозрачности». На практике она реализуется посредством программы «OPEN» – онлайн-системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, которая произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ.

Свободный доступ к информации о состоянии дел исключает необходимость личных контактов с чиновниками или предложения им взяток за ускоренное принятие решений. В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице уменьшилась в 6 раз.

Эталонным считается новый Закон Республики Корея «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу 1 января 2002 г. и получивший широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны. Комитету по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) вменено в обязанность начинать расследования соответствующих обвинений по любому заявлению граждан.

В Корею в 2002 г. была учреждена Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (КНКБК), которая стала главным национальным антикоррупционным органом.

В рамках своих функций КНКБК в 2003 г. разработала Кодекс поведения государственных служащих (КПГС), который вступил в силу на

основе президентского указа в отношении центральных и местных административных органов и образовательных автономных органов. Объединив существующие нормативные акты идентичной направленности, новый кодекс этических правил отличается от своих предшественников своей доступностью и строгой императивностью.

Кодекс предусматривает этические указания для госслужащих и дисциплинарные меры ответственности за их нарушения применительно к чиновникам.

Основополагающие моменты Кодекса заключаются в следующем:

- госслужащие могут отказаться от объяснения причин неисполнения обязательств, которые препятствуют выполнению официальных обязанностей;
- могут отказаться от выполнения задания, влекущего за собой конфликт интересов;
- обязаны докладывать вышестоящему начальству о случаях, когда они подвергаются незаконному влиянию со стороны политиков и т.п., а начальники должны предпринимать соответствующие действия;
- обязуются не принимать деньги, подарки или иные услуги от связанных с ними госслужащих или иных лиц.

Кодекс поведения государственных служащих выполняет следующие функции:

1) служит механизмом защиты. Кодекс помогает госслужащим воздержаться от противоправного поведения, касающегося их обязанностей и положения, например от принятия незаконных указаний от их начальников и вступления в концессионные договоры с использованием своего служебного положения, которые могут привести к развитию широкомасштабной коррупции. Путем выработки основного поведенческого критерия для госслужащих Кодекс помогает защитить их от возможности совершения серьезного коррупционного преступления и применения следующего за ним наказания;

2) выступает вспомогательным механизмом при принятии решений по вопросам службы. Госслужащие часто сталкиваются с такими трудностями, как вмешательство в их личные дела, несправедливые указания вышестоящих начальников, попытки подкупа и т.д. Обеспечивая стандарты действий в таких ситуациях, Кодекс помогает госслужащим принять быстрое и верное решение в подобных ситуациях;

3) является руководством по профессиональной этике. Специфика занятий госслужащих требует профессионализма, ответственности и публичных обязательств. Кодекс призван служить в качестве предтечи для

кодексов этики в иных профессиональных сферах, таких как право, медицина или финансы, помогая, таким образом, постепенно создавать более открытое и честное общество.

4) помогает повысить конкурентоспособность исполнительной власти. Несмотря на усилия правительства, направленные на повышение эффективности публичного сектора, конкурентоспособность правительства Кореи по-прежнему является низкой по сравнению с другими развитыми странами. С принятием Кодекса доверие к правительству повысится, что, в свою очередь, будет способствовать привлечению большего количества инвестиций из-за рубежа, что в конечном итоге приведет к подъему национального благосостояния. Таким образом, высокой степени эффективности политики можно достигнуть при минимальных затратах.

Как показали последние исследования в области государственной службы, Кодекс поведения государственных служащих Кореи способствует формированию и укреплению таких качеств чиновников, как честность и неподкупность, что в конечном счете влияет на качество работы государственного аппарата.

2.4. Формирование нравственных основ государственной службы в Сингапуре и Гонконге

К моменту обретения независимости в 1965 году Сингапур оказался в крайне тяжелом экономическом положении и был насквозь пронизан беззаконием. Законодательство было импортировано британскими колонизаторами из далекой Англии, правоохранительные органы оказались не в состоянии противостоять организованной преступности, а большинство чиновников участвовало в коррупционных схемах. Население имело низкий уровень образования и не умело отстаивать свои права.

Лидеры страны пришли к пониманию насущной необходимости обуздать коррупцию и произвол, сознавая, что без этого страна не имеет будущего. Это послужило основанием для принятия целой системы мер, отличавшихся строгостью и последовательностью.³⁴ Действия чиновников были регламентированы, бюрократические процедуры упрощены, был обеспечен строгий надзор за соблюдением высоких этических стандартов. Органом, воплотившим эти меры в жизнь и сохранившим свои полномочия и сегодня, стало специализированное **Бюро по расследованию случаев**

³⁴ Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. М.: 2005.

коррупции. Граждане обращались в Бюро с жалобами на действия госслужащих и требовали возмещения убытков.

Одновременно с этим были ужесточены меры уголовного наказания за коррупционные действия, повышена независимость судебной системы, резко поднята зарплата судей и обеспечен их привилегированный статус, введены чувствительные экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Жёсткие акции (вплоть до увольнения всех сотрудников таможни) были проведены во многих государственных ведомствах. Эти меры сочетались с уменьшением вмешательства государства в экономику, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров.

Первое правительство страны в противостоянии коррупции столкнулось с несколькими проблемами. Закон, регулирующий борьбу с коррупцией, был откровенно слаб. Многие коррупционные преступления оказались вне сферы его действия, а работники правоприменительных органов не обладали властью, дающей им возможность эффективно исполнять свои функции. Более того, найти доказательства преступлений было крайне сложно из-за неэффективного законодательства и вовлеченности огромного количества чиновников в коррупционную практику.

Госчиновники имели куда более скромный достаток по сравнению с работниками коммерческого сектора. Многие из них использовали должностное положение в личных целях. Население имело низкий уровень образования и правовой культуры. В итоге взятки стали единственным способом получения доступа к ресурсам.

Дело усложнялось и тем, что служащие созданного еще британцами Бюро по расследованию случаев коррупции были выходцами из местной полиции и психологически были не готовы к серьезной борьбе с этим явлением.³⁵

«Таможенные чиновники получали взятки за «ускорение» проверки транспортных средств, перевозивших контрабанду и запрещенные товары. Персонал Центральной службы обеспечения за определенную мзду давал заинтересованным лицам информацию о заявках, поступивших на тендер. Чиновники Импортно-экспортного департамента получали взятки за ускорение выдачи разрешений. Подрядчики давали взятки клеркам, чтобы те закрывали глаза на нарушения. Владельцы магазинов и жители домов

³⁵ Ершова И.Б. Ограничения и запреты для государственных служащих по управлению их имуществом как способ предотвращения «конфликта интересов» в зарубежных странах. / И.Б. Ершова. //Право и безопасность. — № 3. — 2008. — С.40.

платили рабочим Департамента общественного здравоохранения за уборку мусора. Директора и учителя школ получали комиссионные от поставщиков канцелярских товаров. Человеческая изобретательность практически бесконечна, когда дело касается конвертации власти в личную выгоду.³⁶

Понимая, что страна находится в критическом положении, правительство было исполнено решимостью создать в обществе климат честности и открытости, переводящий коррупцию в разряд социально неприемлемых явлений. В основу своей работы был положен принцип «оставаться честным и неподкупным». Авторы стратегии верили, что контроль над коррупцией стратегически важен для национального развития.

Себя и своих соратников премьер страны Ли Куан Ю, запустивший реформы, характеризовал как «группу буржуазных, получивших английское образование лидеров». «[Члены правительства] были вполне уверены, что смогли бы обеспечить себя средствами к существованию и не работая в правительстве, – мне и подобным мне профессионалам это было вполне по силам... У большинства из нас работали жены, которые могли бы содержать семью, если бы мы находились в заключении или отсутствовали. А поскольку министры вызывали уважение и доверие людей, то и государственные служащие вели себя с достоинством и принимали решения с уверенностью». Своей целью правительство Ли Куан Ю считали превращение Сингапура в финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии, а также привлечение в страну иностранных инвесторов.

Победить коррупцию и выбиться в мировые лидеры экономического развития Сингапур смог за счет политической воли лидеров и грамотного антикоррупционного законодательства. Первым делом были сокращены возможности для совершения коррупционных действий. В 1960 года, стратегия борьбы с коррупцией была закреплена в Законе о предотвращении коррупции и наделении Бюро по расследованию коррупции особыми полномочиями.

Произошло упрощение процедур принятия решений, была устранена всякая двусмысленность в законах в результате издания ясных и простых правил, вплоть до отмены разрешений и лицензирования. Независимое Бюро занялось борьбой с коррупцией в высших эшелонах власти. Расследования были инициированы даже против близких родственников Ли Куан Ю. Ряд министров, уличённых в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения, либо покончили жизнь самоубийством, либо бежали из страны. Среди них были и давние соратники Ли Куан Ю.

Были резко подняты зарплаты судей, на судебские должности были привлечены «лучшие адвокаты». Зарплата сингапурского судьи достигла нескольких сот тысяч долларов в год (в 1990-е годы – свыше 1 млн. долл.). Были жёстко подавлены мафиозные группировки. Госслужащим, занимающим ответственные посты, были подняты зарплаты до уровня, характерного для топ-менеджеров частных корпораций.

Ли Куан Ю утверждал, что политическим лидерам стоит платить самые большие зарплаты потому, что они заслужили это тем, что представляют собой порядочное и честное правительство. Если им недоплачивать, они могут поддасться соблазну и вовлечься в коррупционные действия. В соответствии с этим, заработная плата государственных служащих Сингапура неизменно возрастала все эти годы для уменьшения «утечки мозгов» в частный сектор.

При пересмотре в 1989 и 1994 гг. зарплаты высшим государственным служащим Сингапура повысили до такой степени, что они стали самыми большими в мире. Тем не менее, эта формула не означает ежегодного автоматического увеличения жалования, потому что доходы частного сектора то повышаются, то понижаются. Когда в 1995 году доходы в частном секторе снизились, в 1997 году было соответственно уменьшено и жалование всех министров и высших должностных лиц.

Бюро по расследованию случаев коррупции.

В реализации антикоррупционного законодательства на практике весьма велика роль специального агентства - Бюро по расследованию случаев коррупции. Это правительственное агентство, расследующее и преследующее коррупцию в государственном и частном секторах, было учреждено еще Британским колониальным правительством в 1952 году. А Закон о предотвращении коррупции³⁷, вступивший в силу в 1960 году, наделил Бюро обширными полномочиями в расследовании.

Правительство Сингапура признавало, что предусмотренные законом устрашающие наказания не будут действенными, если они не опираются на эффективное правоприменение. Именно поэтому оно сделало Бюро универсальным антикоррупционным агентством. Несмотря на то, что основной его функцией является расследование коррупции, оно наделено полномочиями вести следствие и по прочим уголовным делам, связанным с фактами коррупции.

Основные функции Бюро: рассмотрение жалоб, содержащих обвинения в коррупции в общественной и частной сферах, расследование

³⁷ Prevention of Corruption Act. Текст Закона: http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED.

случаев халатности и небрежности, допущенных государственными служащими, а также проверка законности их действий и решений.

Методы работы Бюро поистине авторитарны. Оно имеет исключительное право без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупционных деяниях, если на то есть основания в соответствии с Законом. Может вести расследование не только в отношении подозреваемого, но также его родственников и поручителей, проверять любые их банковские, долевыe и расчетные счета и финансовые записи. Может вызывать на допрос свидетелей, а также расследовать любые правонарушения, вскрывающиеся в ходе изучения коррупционного дела.

«Бюро вызывает страх в сердцах многих сингапурцев, особенно склонных к коррупционным действиям. Сингапурская бюрократия боится Бюро, как всевидящего ока правящей партии. Бюро уважают за эффективную работу и утонченные методы действия. Его называют также «Бюро по расследованию заразной жадности»³⁸.

Бюро вправе привлечь к суду любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Особое внимание уделяется работникам правоприменительных органов и служащим, которые по роду своей деятельности занимают потенциально коррупциогенные должности.

Так основанием для уголовного преследования в 2006 году офицера полиции послужил факт получения взяток от иностранцев, которые хотели продлить свое пребывание в Сингапуре. Он вводил в заблуждение службу иммиграции, заверяя ее в том, что иностранцы необходимы полиции в качестве свидетелей. Расследование показало, что чиновник помог 53 иностранкам нелегально продлить свое пребывание в Сингапуре. Он был осужден и заключен на 4 года в тюрьму, на него был также наложен штраф в 26,5 тыс. долл. Все замешанные в преступлении иностранцы были депортированы.

Для поддержки прозрачности бизнес-среды Бюро расследует коррупцию и в частном секторе, занимается взятками и откатами. Любое лицо предлагающее, дающее или берущее взятку или «премию» за приобретение товара у конкретного поставщика по закону может быть оштрафовано или осуждено на срок, либо и то и другое вместе. В дополнение к этому суд назначает штраф, эквивалентный полученным взяткам. Любое лицо, предлагающее или берущее взятку от имени другого человека, также подлежит наказанию в том же в объеме, как если бы оно действовало от самого себя.

³⁸ Jon S T Quah, «Administrative and Legal Measures for Combating Corruption in Singapore», 1977

Объединенное с офисом премьер-министра, Бюро возглавляется директором, напрямую подчиняющимся главе государства. Агентство, таким, образом, независимо от полиции и других правительственных ведомств, обладая значительной политической и функциональной независимостью от всей бюрократии, включая чиновников в ранге министров.

Бюро имеет 71 сотрудника - 49 следователей и 22 административных работника. По сути, оно представляет собой подразделение администрации Премьер-министра Сингапура. В Бюро входят три подразделения: следственное, справочно-информационное и вспомогательное. Следственное подразделение самое большое, оно ответственно за проведение операций Бюро. Его члены сдают законченные расследованием дела главе ведомства, который обращается к прокурору с предложением на основании имеющихся доказательств предпринять предусмотренные законом действия. Если оснований для уголовного преследования недостаточно, директор Бюро с согласия прокурора направляет дело к главе отдела, занимающегося дисциплинарными делами,.

Справочно-информационная и вспомогательная служба Бюро ответственна за отбор кандидатов для назначения на государственные посты и их дальнейшее продвижение, и даже за повышение квалификации государственных служащих. Отбор кандидатов на государственную службу конкурсный. Он похож на процедуру выдачи разрешений специалистам – иностранцам при получении ими гражданства Сингапура или на тендер подрядчиков за получение государственных контрактов.

Справочно-информационная и вспомогательная служба Бюро поддерживается Исследовательским объединением, которое анализирует рабочие операции склонных к коррупции правительственных отделов и выявляет те слабые места в организации и регулировании работы подразделений администрации, которые служат причиной коррупции.

Административная служба выполняет финансовые и управленческие функции Бюро и обеспечивает канцелярскую поддержку других подразделений³⁹.

Следователи Бюро наделены следующими полномочиями:

- а. Производить аресты, в соответствии с Законом;
- Директор и другой особый уполномоченный имеют право арестовывать без повестки любого человека, подозреваемого в коррупционных преступлениях, к которому имеются разумные претензии, если получена информация из достоверных источников;

³⁹ Антикоррупционная политика, Фонд ИНДЕМ; Под. Ред. Г.А. Сатарова. – М.: РА «СПАС», 2004.

•Следователи могут обыскивать любое арестованное лицо, при наличии улик незаконной деятельности;

•Любое лицо, арестованное по таким мотивам, препровождается в отделение Бюро или полиции.

б. Следователи наделены правом на изъятие вещественных доказательств. Сотрудники Бюро, по выданной повестке, могут входить в любое помещение, даже силой, обыскивать его, производить выемку любых документов, статей или имущества, связанных с коррупционными действиями.

Если офицер Бюро имеет разумные основания полагать, что отсрочка в получении повестки сорвет планы расследования, он может воспользоваться правом расследования без получения повестки.

Антикоррупционное законодательство.

В законодательстве многих стран декларируется необходимость борьбы с коррупцией, но лишь некоторые правительства применяют такие строгие и последовательные действия, как в Сингапуре. Дела о коррупции среди служащих, особенно занимающих высокие посты, рассматриваются в Сингапуре с суровостью, граничащей с жестокостью.⁴⁰

Закон о предотвращении коррупции был принят в июне 1960 года для обеспечения более эффективных мер борьбы с этим явлением. Согласно закону президент страны может назначать директора Бюро, его заместителя и такое количество его помощников и особых следователей, сколько посчитает нужным.

Вид преступления, называемый обычно взяткой, описан в законе термином «коррупционное вознаграждение». Вознаграждения могут принимать разные формы и включать в себя:

а. Деньги или любые подарки, гонорары, займы, награды, комиссионные, ценные бумаги, другую собственность или долю в любой собственности, движимой или недвижимой;

б. Любую должность, работу или контракт;

с. Любую уплату, освобождение, погашение долга в рамках любого займа, обязательства и других задолженностей полностью или частично;

д. Любые другие услуги, предпочтения, преимущества любого вида, включая защиту от любого штрафа или неплатежеспособности, настоящей или ожидаемой, а также освобождение от действий или дисциплинарных взысканий, назначенных либо нет, или снисхождение к выполнению любой обязанности или права в рамках профессиональной деятельности;

⁴⁰ Address by minister mentor Lee Kuan Yew at the Asian strategy and leadership institute's "World ethics and integrity forum 2005" at Kuala Lumpur on 28 april 2005.

е. Любое предложение, попытку или обещание любого вознаграждения.

В разделе 8 Закона постулируется, по сути, презумпция виновности агента правительства, любого государственного ведомства или государственной общественной организации. Любое вознаграждение, полученное чиновником от лица, искавшего связи с правительством, будет считаться заплаченным коррупционным путем в качестве стимула или награды, пока не доказано обратное. Это фактически переносит бремя доказывания своей невиновности на служащего, который должен убедить суд, что вознаграждение не было получено в рамках коррупционной схемы.

В соответствии со ст. 5 Закона, лицо виновно в коррупции, когда оно само, либо в соучастии с другими, незаконно подкупает, получает, или выражает согласие на получение любого вознаграждения для себя или другого человека. Незаконно дает, обещает или предлагает любому человеку вознаграждение, независимо от того, в своих или сторонних интересах делая это, вознаграждая или подстрекая любого человека к действию или бездействию в отношении любого дела, реального либо лишь задуманного.

В соответствии со ст. 6, коррупционное действие считается совершенным, когда агент незаконно принимает вознаграждение или действует, либо соглашается принять или пытается действовать в интересах любого человека, оказывает покровительство либо пренебрежение к чьим-либо интересам.

Любой человек, вина которого в соответствии с ст. 5 и 6 доказана, должен будет выплатить штраф, сумма которого не превышает 100 тыс. долл, либо заключен в тюрьму на срок до 5 лет, либо и то и другое. Если преступление связано с правительственными контрактами, гражданской службой или в него был вовлечен член парламента, срок заключения может вырасти до семи лет. Помимо штрафа и тюремного заключения, лицу, уличенному в коррупционном преступлении, судом может быть предписано вернуть сумму взятки в виде штрафа.

В соответствии с ст. 26 Закона, действия человека, отказывающегося директору или другому уполномоченному офицеру Бюро в доступе в помещение или в обыске, мешающего офицеру совершать действия, на которые он имеет полномочия в соответствии с Законом, не подчиняющегося законным требованиям офицера Бюро, и скрывающего информацию, которая на разумных основаниях может быть от него затребована, рассматриваются как правонарушение и могут повлечь наказание в виде штрафа, не превышающего 10 тыс. долл., или заключение под стражу на срок до года, либо оба наказания.

Несмотря на то, что закон о предотвращении коррупции обеспечивает защиту личности информантов, заявляющих о коррупционных преступлениях в Бюро, эта защита сразу теряется, если суд подозревает, что человек предоставил ложные сведения в своей жалобе. Любой гражданин, пойманный на даче ложных показаний сотруднику Бюро или гражданскому служащему, расследующему дело, связанное с коррупцией, преследуется по суду за ложный донос.

Антикоррупционное законодательство Сингапура регулярно пересматривается с тем, чтобы закрыть коррупционерам лазейки для ухода от ответственности. За прошедшие годы были внесены следующие изменения:

- Суд получил право назначать преступникам штрафы, эквивалентные размерам полученных взяток, независимо от основного наказания или срока тюремного заключения. Для тех, кто не в состоянии произвести полное возмещение, выносится более строгий судебный приговор.

- Следователи Бюро были наделены более широкими полномочиями.

- Стало необязательным доказывания того, что лицо, получившее взятку, было в выгодном положении.

- Следователи Бюро получили возможность получать информацию об уплаченных налогах.

- Чиновников обязали декларировать сведения о своем богатстве, (о недвижимости, счетах в банке, пакетах акций и др.) а также о богатстве их жен и детей.

- Суд получил право признавать несоответствие богатства и уплаченных налогов в качестве подкрепляющего доказательства факта коррупционных действий.

- Граждане Сингапура были наделены ответственностью за коррупционные преступления, совершенные за пределами страны, и судимы, как если бы они их совершили внутри страны.

- Усилена ответственность за дачу заведомо ложных показаний или ложной информации.

- Показания сообщника отныне считаются судом не заслуживающими доверия, пока не доказано обратное.

- Законной практикой стало предоставление гражданами по требованию следователей Бюро нужной им конфиденциальной информации.

- Закон о коррупции 1989 года (Конфискация выгод) наделил суд правом конфисковать собственность и денежные средства, происхождение которых лицо, уличенное в коррупции, не может внятно объяснить. В случае

смерти ответчика, суд вправе принять решение о конфискации его имущества.

Правовая система Сингапура настроена на профилактику коррупции. Глава министерства юстиции Йонга Пунг Хо, сказал в 2002 году: «Я не сомневаюсь, что в судах можно применять куда более жесткие наказания, чтобы воспитать в обществе недоверие и отвращение к действиям, наделяющим гражданскую службу сомнительной репутацией, и серьезно вредящим беспристрастной работе нашей уголовной системы. Легкое попустительство преступлению, сделанное сегодня, выведет из равновесия эффективность нашей гражданской службы, уменьшив доверие населения к правоприменительным органам, и откинув назад усилия правительства по созданию в международном сообществе облика Сингапура как безопасного и свободного от коррупции государства»⁴¹.

Административные действия в рамках государственной службы.

Любой служащий, в отношении которого есть информация об участии в коррупционных действиях, должен быть наказан. Коррупцированный чиновник может быть обвинен в уголовном преступлении, если имеется достаточно доказательств. Если доказательств для возбуждения уголовного дела недостаточно он может быть подвергнут дисциплинарной процедуре. Чиновник, осужденный за коррупцию, лишается работы, пенсии и прочих льгот.

Внутриведомственные дисциплинарные действия могут включать в себя: временное отстранение от службы, понижение в ранге, задержку повышения зарплаты, штраф, выговор и отставку в интересах общества.

Несколько предупредительных мер было принято для уменьшения возможностей чиновников включиться в коррупцию. Эти меры включают в себя:

- замещение второго полицейского офицера постоянными гражданскими следователями;
- устранение благоприятных возможностей для коррупции как в действующих нормах, так и в организации работы ведомств;
- выбор оптимальных административных процедур;
- сокращение и облегчения для граждан разного рода бюрократических процедур;
- соразмерный пересмотр жалования чиновников;
- напоминание государственным поставщикам при подписании контрактов, что дача взятки чиновникам может привести к разрыву контракта.

⁴¹ http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=201

Сингапурский подход к проблеме коррупции опирается на эффективность административного управления. В условиях неэффективного госуправления есть множество лазеек для незаметного и неконтролируемого процветания коррупции, появляются способы провести и обойти систему. Эффективное администрирование могут обеспечить лишь люди, имеющие самоуважение и достаточную оплату, достоинство и полноту намерений. Обеспечив им все это можно, скорее всего, оградить их от коррупции и уменьшить возможность для предательства ими своей гражданской и личной совести.

С чиновниками, особенно из правоприменительных органов, проводятся регулярные беседы о ловушках коррупции. Им даются советы о том, как случайно оказаться не вовлеченным в коррупционные схемы. Чиновников предостерегают об ответственности в рамках Закона о предотвращении коррупции. Сотрудники Бюро также регулярно читают студентам колледжей лекции об опасности коррупционных схем как для них, так и для общества .

Применяется разного рода профилактические меры для уменьшения возможностей возникновения коррупционных отношений, особенно в государственных учреждениях. Облегчаются громоздкие процедуры, принимаются меры для устранения задержек в предоставлении разрешений и лицензий и т.п.

Государственные служащие каждый год обязаны подать специальную декларацию об отсутствии у них долгов. Считается, что погрязший в долгах чиновник скорее пренебрежет своими должностными обязанностями ради собственной выгоды, то есть, скорее будет вовлечен в коррупционные схемы. Предоставление чиновником ложных сведений в такой декларации приводит к увольнению чиновника с госслужбы.

Как уже отмечалось, каждый чиновник при приеме на службу и далее ежегодно обязан декларировать свое имущество и инвестиции в бизнес, включая вложения жены и зависимых от него детей. Несоответствие богатства и получаемого жалования ведет, как минимум, к административному расследованию. Если чиновник владеет долями в частных компаниях, ему могут предложить продать паи и акции во избежание конфликта интересов.

Чиновникам запрещено принимать любые подарки в виде денег или в любой другой форме от людей, состоящих с ними в деловых отношениях. Запрещено также принимать приглашения, способные поставить его в любого рода зависимость. Если чиновник не может отказаться от подарка (например, в соответствии с протоколом визита иностранной делегации),

чиновник может его принять, но должен незамедлительно передать его главе своего департамента. Впрочем, чиновник может взять предмет, если предварительно заплатит за него по цене, определенной официальной бухгалтерией.

Пределы ответственности госслужащих.

Вот список того, что чиновникам Сингапура делать позволено:

- 1.Сообщать о любых коррупционных проявлениях;
- 2.Избегать неформальных отношений с членами общества, вступающими с чиновником в официальные отношения, чтобы избежать предвзятости и фаворитизма;
- 3.Указывать на интерес в любом бизнесе не только в своих интересах, но и в интересах семьи. Отстраняться от надзора над такими проектами;
- 4.Общаться с любым человеком, с которым он вступает в официальные отношения, равноправно и честно без боязни и протекции;
- 5.Знакомиться с положениями Закона о противодействии коррупции, а также установками и инструкциями ведомства, управляющего сопровождением служащих;
- 6.Консультироваться с начальником в случаях, когда возникают сомнения относительно обоснованности того или иного действия;
- 7.Всегда быть лояльным ведомству и придерживаться его интересов.

Список того, что делать нельзя:

1. Принимать любые награды от любого члена общества в качестве платы за услугу;
2. Принимать подарки за уклонение от действий;
3. Принимать плату за проявление или не проявления расположения кому-либо против долга;
4. Намерено допускать ошибки в официальных документах, а также делать лживые и неверные заявления;
5. Принимать подарки, приглашения на обед или совместные развлечения от любого лица, с которым чиновник состоит в официальных отношениях;
6. Заниматься какой-либо внеурочной работой или коммерческой деятельностью без письменного разрешения властей;
7. Принимать вознаграждение за свои услуги от кого-либо в качестве платы за свои профессиональные обязанности;
8. Принимать вознаграждение или компенсацию от любого поставщика за внеурочную работу по надзору за его проектом;

9. Вкладываться в бизнес любого предпринимателя, с которым чиновник состоит в официальных связях;

10. Принимать комиссионные и откаты от поставщиков, оказывающих услуги;

11. Соглашаться на предложения по бесплатному обслуживанию в личных делах (помощь с транспортом, реконструкцией) от любого лица, с которым чиновник имеет дела;

12. Вступать в неформальные отношения с любым лицом, с которым чиновник имеет официальные отношения, и проявлять фаворитизм;

13. Принимать предложения отправиться в заграничную поездку от поставщиков под прикрытием повода обучения или обзора заграничной продукции;

14. Проводить официальные встречи или переговоры на территории поставщика или в публичных местах, если нет причины для этого;

15. Посещать офис или дом любого лица, с которым чиновник состоит в официальных отношениях;

16. Занимать деньги (открыто или тайно) у поставщика, с которым чиновник состоит в отношениях;

17. Позволять поставщику оплачивать свои счета или займы;

18. Давать личным интересам перевешивать служебный долг;

19. Наносить вред правительству, например, давая советы поставщику по использованию лазеек в контрактах.⁴²

Что можно позаимствовать из Сингапурского опыта.

Достижения Сингапура в сфере борьбы с коррупцией впечатляют. Авторитарными методами правительство держит под контролем бюрократию, успешно справляется с задачей предупреждения коррупции. И во многом за счет этого обеспечивает благоприятный инвестиционный климат Сингапура.

Как известно, Гонкóнг – специальный административный район Китайской Народной Республики, ныне один из ведущих финансовых центров Азии и мира. Гонконг расположен на Коулунском полуострове, с запада, юга и востока омываемом Южно-Китайским морем, а также на более чем 260 островах. На севере Гонконг граничит с особой экономической зоной Шэньчжэнь в составе китайской провинции Гуандун. Гонконг принято делить на три части: собственно остров Гонконг, Коулун и Новые Территории. Гонконг входит в регион дельты реки Чжуцзян, располагаясь на левом берегу её устья.

⁴² Антикоррупционная политика, Фонд ИНДЕМ; Под. Ред. Г.А. Сатарова. – М.: РА «СПАС», 2004.

В 1842 году Гонконг был захвачен Великобританией и оставался её колонией до 1997 года, когда Китайская Народная Республика установила суверенитет над этой территорией. Согласно совместной китайско-британской декларации и Основному закону Гонконга, территории предоставлена широкая автономия как минимум до 2047 года, то есть в течение 50 лет после передачи суверенитета. В рамках курса «Одна страна — две системы» в течение этого периода Центральное народное правительство КНР берёт на себя вопросы обороны и внешней политики территории, в то время как Гонконг оставляет за собой контроль над законодательством, полицейскими силами, денежной системой, пошлинами и иммиграционной политикой, а также сохраняет представительство в международных организациях и мероприятиях.

Ещё с конца 1970-х годов в Гонконге быстро росли текстильное производство и другие отрасли промышленности, а экономика становилась всё более ориентированной на экспорт. Благодаря росту промышленного производства стабильно повышался уровень жизни. При этом текстильная и производственная составляющая в экономике Гонконга постепенно уменьшалась, отдавая первенство финансам и банковскому сектору. А после начала реформ в Китае в 1978 году Гонконг стал основным источником иностранных инвестиций в Китай⁴³.

В Гонконге в течение столетий взяточничество было традицией, и казалось, что чиновников и жителей этого города-государства невозможно отучить брать и давать взятки. Но это удалось сделать⁴⁴.

Для достижения этого результата власти города продемонстрировали волю, решимость и последовательность в реализации антикоррупционных мер, причем, не взирая на лица и должности. Эти антикоррупционные меры Гонконг начал реализовывать в 1974 году, когда коррупцией было пронизано 94% всего государственного сектора. И таких мер было всего три.

Мера первая: отмена презумпции невиновности для чиновников. Вместо него применяется принцип «докажи, что купил имущество не на взятки». В этом принципе есть что-то общее с принципом конфискации имущества "in rem", который используется в некоторых странах Запада. В соответствии с нормами законодательства Гонконга, определяющими отказ от презумпции невиновности для чиновников, если чиновник не в состоянии доказать, что законным путем получил средства, которые лежат на его заграничных счетах или на которые приобретена его недвижимость и

⁴³ «Википедия – Свободная энциклопедия»: http://ru.wikipedia.org/wiki/Hong_Kong

⁴⁴ "Докажи, что живешь на законные". Как Гонконг победил коррупцию. 6 июля 2010 21:44, Сайт «Право.РУ»: http://www.pravo.ru/review/open_review/view/33469/

дорогостоящее имущество, то он будет осуждён на тюремное заключение на срок до 15 лет лишения свободы. Эту норму законодательства органы власти стали последовательно и четко реализовывать. Сразу же после отмены презумпции невиновности несколько крупных чиновников Гонконга оказались за решеткой.

Мера вторая: в 1974 году была создана Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК). Подчиняется она непосредственно генерал-губернатору Гонконга, ни МВД, ни органы госбезопасности влиять на деятельность НКБК не могут. У сотрудников НКБК высокие оклады, они на 20-30% выше, чем у работников силовых ведомств.

Эта комиссия не только выявляет взяточников, но и занимается профилактикой, т.е. предотвращением взяток в сферах, наиболее подверженных коррупции, например, в службах, выдающих различные разрешения на ведение бизнеса или каких-либо работ, в дорожной полиции, в следственных органах и судах. НКБК постоянно анализирует, применяют ли взяточники новые схемы для своих коррупционных действий. Комиссия вправе провести проверку в любом ведомстве и министерстве, если есть хотя бы малейшее подозрение на взяточничество.

За первый год работы НКБК были пойманы и осуждены 220 чиновников-взяточников. Среди них оказался и шеф полиции Гонконга. Против него возбудили уголовное дело, но он успел выехать в Лондон. Тем не менее, генерал-губернатор Гонконга смог добиться его выдачи, экстрадиции в Гонконг, где и состоялся суд над этим коррупционером.

Для того чтобы у самих специалистов НКБК, обладающих большими полномочиями и подчиняющихся напрямую генерал-губернатору, не возникало соблазнов обогащаться на взятках, работу этой комиссии постоянно контролируют общественные организации, созданные из представителей интеллигенции и частного бизнеса. Если эти общественные контролёры получают какие-то документальные свидетельства того, что кто-то из специалистов НКБК участвовал в коррупции, этот специалист будет уволен со службы и будет проведено расследование его деятельности.

Выводы

Нравственные принципы государственной службы за рубежом сформировались эволюционным путем в рамках борьбы государства с таким явлением, как коррупция. Они нашли отражение как в нормативных актах, так и в документах (кодексах, правилах и т.д.). Опыт их применения требует серьезного изучения и может быть творчески использован в практике.

Негативное впечатление от неэтичного поведения чиновника, даже будучи ошибочным, подрывает веру в государственную службу. Цена веры в демократию — соответствие поведения государственных деятелей и служащих высоким этическим стандартам.

Требования этики могут дифференцироваться, иметь особенности в различных культурах, обществах, социальных группах. Формализованные этические нормы находят концентрированное отражение (выражение) в кодексах. В этических профессиональных кодексах отражаются и формализуются моральные требования соответствующих групп, опосредуемых культурными доминантами. В ряде стран распространены нормативные этические кодексы поведения парламентариев, политических консультантов, государственных служащих (в том числе конкретно-профессиональные: судейского корпуса, полиции, налоговой службы и т. д.).

Система этических кодексов для государственных служащих существует в большинстве современных государств. Наиболее эффективно она действует там, где увязана с традициями и обычаями национальной культуры, системой ее базовых ценностей, нацелена на инновации и имеет социальную направленность.

Законодательство США и Канады, регламентирующее порядок прохождения государственной службы, включают в себя административные кодексы и этические нормы поведения, не допускающие конфликта интересов на государственной службе, обеспечивающие надлежащее использование государственных ресурсов и требующие достижения самого высокого уровня профессионализма и честности среди сотрудников.

В государственной службе средства достижения целей не менее важны, чем сами цели.

Государственные служащие должны постоянно подтверждать свои обязательства служить гражданам, улучшая качество своей деятельности, отвечая на изменение общественных потребностей, внедряя инновации, улучшая эффективность и действенность правительственных программ и услуг. Они обязаны также гарантировать прозрачность власти, придерживаясь при этом установленных законом норм конфиденциальности.

Этические ценности предписывают всегда поступать так, чтобы постоянно поддерживать доверие общества к власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственные служащие должны выполнять свои служебные обязанности и решать свои частные дела таким образом, чтобы общественное доверие к честности, объективности и беспристрастности власти сохранялось и увеличивалось.

Деятельность государственных служащих должна быть доступна самому тщательному общественному контролю, что не может быть обеспечено путем простого следования законам.

Государственные служащие, принимая решения в ходе исполнения своих должностных обязанностей, обязаны исходить из интересов общества.

В случае возникновения у государственного служащего конфликта между частными интересами и должностными обязанностями конфликт должен быть разрешен в пользу общественных интересов.

Общечеловеческие ценности состоят в том, чтобы проявлять уважение, быть справедливым и доброжелательным в общении, как с гражданами, так и с коллегами по государственной службе.

Уважение человеческого достоинства и ценностей других людей должны пронизывать всю служебную деятельность государственных служащих.

Общечеловеческие ценности призваны стать краеугольным камнем всех ценностей государственной службы. Те люди, с которыми поступают справедливо и корректно, так же будут себя вести с другими людьми.

Ценности государственной службы должны играть ключевую роль в отборе, оценке и продвижении по службе.

Государственные служащие не имеют права принимать различные подарки, подношения, стоимость которых может быть выражена в денежной сумме. Им не разрешается отклоняться от своих обязанностей для оказания помощи частным предприятиям или лицам в их делах с правительством, если в результате этого предприятие или лицо получают со стороны последнего предпочтительное отношение к себе по сравнению с другими.

Чиновники не вправе сознательно извлекать материальную выгоду из информации, которая еще не обнародована и стала им известна в результате выполнения своих служебных обязанностей. Ни прямо, ни косвенно государственные служащие не должны допускать использования государственной собственности для любых других целей, кроме тех, для которых она официально предназначена. После оставления государственной

службы служащие не должны пытаться извлечь какие-либо преимущества из факта предыдущего их пребывания на должности.

Кодексы этического поведения содержат конкретные требования, предъявляемые к повседневной деятельности чиновника. Цель этих требований – максимально снизить вероятность возникновения конфликта интересов и разрешить их в интересах общества. В соответствии с Кодексами государственный служащий после назначения на службу обязан представить уполномоченному на то должностному лицу подробный конфиденциальный доклад о своем имуществе и обо всех прямых и существенных обязательствах, способных противоречить его должностным интересам.

Как мы можем видеть, законодательства США, Канады и ряда других государств о государственной службе содержат ряд мер которые могут и должны быть использованы при формировании государственной службы Республики Узбекистан, которая помимо всего прочего должна носить и антикоррупционный характер.