

ЗАКОН И ЕГО ПАЛЛИАТИВНОЕ РЕШЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ

Наталия Шувалова*

DOI 10.24833/2073-8420-2022-2-63-34-45



Введение. Масштабные задачи, вставшие перед государством в процессе строительства его демократических, правовых основ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, потребовали законодательного установления и развития концептуальных основ системы государственной службы как инструмента реализации планов в сфере государственного строительства и повышения эффективности мер по противодействию коррупции.

Основные принципы функционирования государственной службы были определены Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.)**. В их число впервые был включен принцип этичности поведения государственных служащих. Это определило значимость и актуальность задачи этизации государственной службы как одного из факторов противодействия коррупции, что должно было получить дальнейшее развитие в последующих правовых актах, регулирующих процессы функционирования государственной службы и найти отражение в ходе реализации принятых решений.

Материалы и методы. В целях исследования степени реализации мер, направленных на этизацию государственной службы, преодоление «дефицита нравственности» ее кадрового корпуса и формирование системы управления нравственными отношениями на государственной службе, проанализированы законодательные акты, регулирующие вопросы управления этическим аспектом функционирования государственной службы, соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, профилактики и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, профессионального развития государственных служащих. Методологическую основу исследования составили всеобщий метод познания - диалектика, общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция и индукция, сравнительно-правовой, системный, формально-логический и иные методы.

* **Шувалова Наталия Николаевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия
e-mail: shuvnatalia@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0002-4656-4368

** Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации / утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496/. // СЗ РФ – 2001 - № 31 – Ст. 3502

Результаты исследования. Сравнительный анализ правовых нормативных актов, регулирующих нравственные аспекты функционирования государственной службы Российской Федерации в целом и созданных в государственных и муниципальных органах структур, обеспечивающих соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих, урегулирование конфликта интересов и профилактику коррупционных и иных правонарушений, позволил установить, что паллиативный характер мер, должных обеспечить реализацию положений законодательства, во многом обесценивает их значимость, лишает их эффективности и негативно отражается как на уровне не снижающейся коррупции в стране, так и на степени доверия граждан к органам государственного и муниципального управления.

Обсуждение и заключение. Выявленный в процессе анализа ряда правовых актов паллиативный характер решения задач, содержащихся в законодательстве о государственной службе Российской Федерации, по-прежнему оставляет не решенными актуальные задачи реализации миссии государственной службы, нравственного оздоровления ее кадрового состава, что отрицательно сказывается на уровне доверия граждан к органам власти и степени эффективности противодействия коррупции в органах государственного управления, возвращая к проблеме ответственности за неисполнение принимаемых законодательных актов.

Введение

Фундамент создания комплексной нормативной правовой основы формирования государственной службы был заложен Федеральным законом «О системе государственной службы в Российской Федерации».¹ Для управления процессом формирования, функционирования и развития государственной службы, отвечающей требованиям Конституции Российской Федерации и вызовам времени, Законом было предусмотрено создание системы управления государственной службой в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах законодательства о государственной службе и координации всех направлений ее деятельности.

В сфере нравственных отношений на государственной службе координацию работы и контроль за выполнением законодательства, в соответствии с пунктом 5 статьи 19 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», должна была осуществлять подсистема управления, образуемая комиссиями по соблюдению

требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии), которые должны были быть созданы в федеральном органе по управлению государственной службой, государственных органах субъектов Федерации по управлению государственной службой и в государственных органах².

Целью данных комиссий, в соответствии с предписанным Законом статусом, должно было быть осуществление контроля за соблюдением установленных Законом требований к служебному поведению государственных служащих, а также координация в пределах их компетенции деятельности государственных органов по формированию и профессиональному развитию (в том числе нравственному) кадрового состава государственной службы.

Комиссии должны были работать на постоянной основе, обладать широким кругом функций, полномочий и правом нормотворческой инициативы в сфере нравственных аспектов функционирования государственных органов, определять общее направление, методологическое и методиче-

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. N 22 ст. 2063

² О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ, пункт 5 статьи 19. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - N 31. Ст. 3215.

ское обеспечение этико-профессионального развития государственных служащих для обеспечения формирования кадрового корпуса государственной службы не только высокопрофессиональными специалистами, но и людьми зрелой гражданской позиции и высокой нравственной культуры как фактора антикоррупционной устойчивости.

Таким образом, была подготовлена правовая основа и разработана программа построения системы управления этическим аспектом функционирования государственной службы как эффективного инструмента осуществления государственной политики в сфере нравственных отношений и противодействия коррупции.

В результате реализации этой программы должны были быть:

- построена система управления, обеспечивающая координацию деятельности государственных и муниципальных органов в сфере нравственных отношений в интересах противодействия коррупции;
- разработана теоретико-методологическая основа этизации государственной службы;
- доработан и принят в форме правового акта кодекс служебной этики государственных служащих;
- создана система непрерывного этико-профессионального образования как одного из важнейших компонентов профессионального развития государственных служащих, включающего как служебный, так и дослужебный периоды;
- установлены формы и конкретные меры юридической ответственности за несоблюдение требований к служебному поведению, получивших в Законе правовой статус в форме обязанностей, ограничений и запретов.

Итогом реализации этой программы должны были стать повышение эффективности деятельности органов государственной власти и их информационной открытости, реальное снижение уровня коррупции в стране, укрепление доверия граждан к властным структурам, повышение авторитета государственных служащих и престижа государственной службы.

Исследование

Поскольку исполнение положения Закона о создании системы управления государственной службой Российской Федерации постоянно откладывается, «правовые дисбалансы и нестыковки в системе государственной службы Российской Федерации» [1. С. 8] преодолеваются путем паллиативных решений, в разные годы временно распределявших функции отсутствующего органа управления между различными профильными структурами, полномочия которых, по мнению ученых, «реализуются хаотично и дезорганизуют управление государственной службой» [1. С. 7]:

- так, в 2006 году Указом Президента Российской Федерации³ было установлено, что «до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой» (выделено мной – Н.Ш.) функции, предусмотренные Положением, утвержденным настоящим Указом, осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации;

- в 2008 году координация деятельности федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции была поручена Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, хотя он является совещательным органом⁴;

- вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению должностных лиц, перечень которых содержится в Указе Президента Российской Федерации, поручено, в частности, рассматривать президиуму Совета, созданному для решения текущих вопросов деятельности данного органа;

- разработка кодекса служебной этики государственных служащих в разные годы поручалась Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а позднее Министерству труда и социального развития Российской Федерации,

³ Указ Президента РФ от 28.12.2006 N 1474 (ред. от 08.03.2015) "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации"// <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=176425#Pqq7ZuS3h3or8nmP>

⁴ О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 N 815, подпункт ф пункта 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. - N 2. – Ст. 2429.

хотя данная сфера деятельности для них не является профильной, на что обращалось внимание ученых [2. С. 70];

- в 2019 году контроль и координация деятельности федеральных государственных органов по реализации основных направлений развития государственной службы, предусмотренных на период 2019-2021 годов, в том числе касающихся внедрения новых форм профессионального развития гражданских служащих, а также мониторинга качества подготовки гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам, были поручены Правительству Российской Федерации, которое, в свою очередь, поручило формировать государственный заказ на программы по профессиональному развитию федеральных государственных гражданских служащих федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы;

- выполнение плана мероприятий ("дорожной карты") по этим направлениям распределено в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации между различными ведомствами (Минтруд России, Минкомсвязь России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Рособrnadzor и др).

Таким образом, вследствие подмены решения Закона о создании системы управления государственной службой паллиативными мерами временного характера управление государственной службой и сферой нравственных отношений, в частности, по-прежнему осуществляется децентрализованно, нередко под влиянием ведомственных интересов [2. С. 78], что исключает консолидированный подход на концептуальном и практическом уровнях к стратегии и тактике предупреждения коррупции как условие выработки адекватной системы мер по ее профилактике [9. С. 18-19]. При этом за решение общей проблемы нравственного оздоровления кадрового корпуса государственных служащих, как в пословице «у семи нянек дитя без глаза», фактически по-прежнему никто не отвечает.

Запутанность, неопределенность и дублирование функций и полномочий государственной власти, по мнению ученых, создают благоприятную почву для процветания коррупции. «Можно даже сказать более определенно - замечает Е.Е. Румянцева, -

запутанность и неопределенность функций и полномочий государственной власти - это и есть первооснова развития коррупции» [8. С. 106].

Результаты исследования

Хотя отдельные элементы будущей системы управления нравственными отношениями в системе государственной службы и были созданы, но и они претерпели изменения вследствие паллиативного характера их реализации, лишившего их эффективности.

Так, до образования органа по управлению государственной службой и его подсистемы управления нравственными отношениями было решено в качестве временной меры образовать комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов на уровне федеральных, а позднее и муниципальных органов. Однако правовая природа их при этом изменилась. Хотя в соответствии с Законом они по-прежнему, казалось бы, должны сохранять функции по принятию решений, затрагивающих права и свободы граждан [4. С. 103-105], фактически они лишились статуса полномочного государственного, самостоятельно действующего в пределах своей компетенции органа управления, главной задачей которого должно быть обеспечение соблюдения заключенных в Законе требований к служебному поведению как важнейшего фактора предотвращения конфликта интересов в целях предупреждения коррупционных правонарушений на государственной службе.

В результате комиссии превратились во внутриведомственные, вспомогательные структуры со статусом совещательного органа, эпизодическим характером работы, ограниченным кругом функций, фактически исполняющим сегодня одну из двух своих задач, сохранившихся лишь в их названии. Предписанные комиссиям две четко объединенные причинно-следственной связью задачи - соблюдение требований к служебному поведению и урегулирование конфликта интересов - постепенно свелись к одной, связанной лишь с урегулированием конфликта интересов, хотя последний является прямым следствием несоблюдения государственными служащими требований к служебному поведению и главного из них - требования общественного служения как выражения миссии государственной службы. В итоге произошло необоснованное

смещение акцента деятельности комиссий в сторону противодействия коррупции, что, по мнению Т.С. Глазырина, представляется в корне неправильным [4. С. 105]

Этому отчасти способствовала, казалась бы, невинная оговорка в Законе № 79-ФЗ, где данные комиссии предложено было называть в дальнейшем «комиссии по урегулированию конфликта интересов»⁵, что впоследствии было подхвачено даже некоторыми учеными, которые также стали называть эти комиссии просто «конфликтными», хотя и понимали, что основная деятельность данных органов должна сводиться к превенции деликтных проявлений, то есть, по сути, к обучению и просвещению.

Решение создать отдельные структуры будущей подсистемы управления нравственными отношениями на государственной службе до завершения строительства всей системы управления привело к искажению их первоначального назначения, утрате самостоятельности, способности решать поставленные перед ними Законом задачи, что обрекло их на неэффективность. Неудовлетворенность результативностью работы комиссий многократно отмечалась и в политических документах, и в выступлениях руководства страны, повторяясь на протяжении многих лет рефреном в требовании «повысить эффективность деятельности» этих комиссий.

Такую оценку разделяют и многие ученые, по мнению которых правовая регламентация создания и функционирования

данных комиссий неудовлетворительна, следствием чего становится не только к необоснованное сужение их компетенции и пассивный характер их деятельности, но и прямое нарушение конституционных прав граждан [4. С. 106].

Низкая оценка деятельности комиссий, с очевидностью не отвечающих сегодня поставленным перед ними Законом и временем задачам, побудила к созданию новых структур, которые должны были изменить ситуацию в сфере противодействия коррупции, предотвращения конфликта интересов и этизации государственной службы. Так появились новые, не предусмотренные ранее в составе системы управления нравственными отношениями на государственной службе, организационные структуры - подразделения кадровых служб федеральных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений (а позднее, в 2015 году, и соответствующих структур государственных органов субъектов Федерации).

Первоначально круг функций новых структур был четко определен и разграничен Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065⁶ в соответствии с двумя поставленными перед ними задачами: профилактики коррупционных правонарушений и иных правонарушений, хотя содержание вновь введенного в правовое поле государственной службы понятия «иное правонарушение» при этом не было установлено.

Функции по профилактике коррупционных правонарушений	Функции по профилактике иных правонарушений
обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов	обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов
принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов	обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с уведомлением представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры РФ, иных федеральных государственных органов о фактах совершения коррупционных правонарушений;	оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения

⁵ См.: пункт 5 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

⁶ Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 09.08.2018) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению" (вместе с "Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению") // Собрание законодательства Российской Федерации. № 39. Ст. 4588.

Функции по профилактике коррупционных правонарушений	Функции по профилактике иных правонарушений
организация правового просвещения федеральных государственных служащих;	организация правового просвещения федеральных государственных служащих;
осуществление проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,	осуществление проверки соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению;
подготовка проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции	подготовка проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции
взаимодействие с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности;	обеспечение реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;
анализ сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими	анализ сведений о соблюдении требований к служебному поведению, о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и соблюдении установленных запретов, ограничений и обязанностей, а также при осуществлении анализа таких сведений проведение бесед с указанными гражданами и федеральными государственными служащими, получение от соответствующих органов информации о соблюдении федеральными государственными служащими требований к служебному поведению

Из сравнительного анализа предпринятых данным Указом функций этих структур можно сделать вывод, что иное правонарушение, в отличие от коррупционного, возникает вследствие несоблюдения правовых норм, содержащих требования к служебному поведению, поэтому его профилактика должна состоять прежде всего в мерах по обеспечению соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению как одного из условий предотвращения коррупции, на что неоднократно обращали внимание ученые.

Однако позднее, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364⁷, в составе и содержании

функций и задач данных подразделений произошли существенные изменения.

Сравнительный анализ нормативных актов 2009-го и 2015-го годов, утвердивших круг функциональных обязанностей данных структур, показал переориентацию их деятельности исключительно на профилактику коррупционных правонарушений, что фактически вывело из круга их компетенций вторую задачу - профилактики иных правонарушений, т.е. обеспечения соблюдения требований к служебному поведению. Об этом говорят заголовки разделов нового Типового положения о данных структурах, из которых задачи и функции по профилактике иных правонарушений попросту выпали.

Функции по профилактике коррупционных правонарушений	Функции по профилактике иных правонарушений
обеспечение соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;	обеспечение соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;	обеспечение деятельности комиссии федерального государственного органа по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
оказание федеральным государственным гражданским служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением законодательства РФ противодействию коррупции, а также с подготовкой сообщений о фактах коррупции;	-

⁷ О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции" (вместе с "Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации", "Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений", "Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений"). Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477.

Функции по профилактике коррупционных правонарушений	Функции по профилактике иных правонарушений
обеспечение соблюдения законных прав и интересов федерального государственного гражданского служащего, сообщившего о ставшем ему известном факте коррупции;	-
обеспечение реализации федеральными государственными гражданскими служащими обязанности уведомлять государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;	-
осуществление проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;	-
осуществление проверки соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;	-
подготовка в пределах своей компетенции проектов нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;	-
анализ сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; о соблюдении запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;	-
организация антикоррупционного просвещения федеральных государственных гражданских служащих;	-
осуществление иных функций в области противодействия коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации.	-

Причину этого «недоразумения», вероятно, следует искать прежде всего в отсутствии четкого определения понятия «иное правонарушение», что позволяет или произвольно толковать его, или, как в случае с данным Типовым положением, просто игнорировать одну из задач, сохранив ее лишь в названии данных структур. В результате созданные и функционирующие уже более десяти лет подразделения федеральных органов также выполняют лишь одну из двух предписанных им функций.

Среди причин низкой эффективности организационных форм противодействия коррупции и неисполняемости положений закона очевидной становится неупорядоченность терминологического аппарата, введение в правовое поле новых понятий с неустановленной дефиницией.

Научные дискуссии по поводу формирования системы терминов государственной службы, введенных в правовое поле функционирования государственной службы, не утихают. Так, термины «конфликт интересов», «коррупция» в различных теориях коррупции используются в разных значениях [5. С. 38; 6. С. 22; 7. С. 19-22], хотя очевидно, что в силу специфики государственной службы как социально-нравственного института, выполняющего миссию общественного

служения, субъекты конфликта интересов в системе государственной службы и в негосударственной сфере различны, а потому различна и суть самого конфликта интересов. Именно поэтому в правовые акты были введены новые понятия: «служебное поведение», «требования к служебному поведению государственных служащих». Однако содержание и этих терминов нормативно не было установлено, что на практике привело к их произвольному толкованию, а требования Закона - к неисполнению, оставляя по-прежнему нерешенной проблему этизации государственной службы.

Исправить эту ситуацию могло принятие закона о кодексе служебного поведения государственных служащих, работа над проектом которого одновременно с Законом о государственной службе Российской Федерации шла в Государственной Думе в 2003-2004 годах. Однако после второго чтения работа над этим документом был остановлена, и нравственный аспект функционирования государственной службы из поля зрения законодателя выпал.

Работа над кодексом возобновилась лишь спустя годы, когда Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации было поручено подготовить проект Типового кодекса этики

и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, который был одобрен в 2010 году решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, не получив при этом ввиду совещательного характера данного органа статуса нормативного документа, обязательного для исполнения.

В 2014 году Указом Президента Российской Федерации⁸ Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации было поручено до 1 августа 2014 года подготовить предложения по совершенствованию Типового кодекса, устранив в нем недостатки, отмеченные как учеными-специалистами, так и практиками. Тогда же предполагалось, что после доработки Типовой кодекс получит статус нормативного документа. Однако до сих пор это поручение не выполнено, а в качестве паллиативной меры федеральными государственными органами приняты на основе Типового кодекса соответствующие ведомственные локальные акты, которые фактически лишь воспроизводят текст Типового кодекса со всеми его недостатками. А нормативного документа в форме кодекса, в котором, наконец, введенные в правовое поле новые понятия получили бы нормативное закрепление, требования к служебному поведению должностных лиц были бы четко сформулированы, систематизированы и обеспечены конкретными видами дисциплинарной и административной ответственности за их несоблюдение, по-прежнему нет.

В научной среде активно обсуждается проблема прямой причинно-следственной связи между несоблюдением требований к служебному поведению, неурегулированным конфликтом интересов и коррупцией.

В связи с этим высказывается необходимость не только устранения последствий коррупционных действий, но прежде всего предупреждения и выявления их причин, которые кроются в неразвитой нравственной культуре, этической неграмотности значительного числа чиновников, непонимании ими существа требований к служебному поведению, отсутствии законодатель-

но установленных конкретных мер юридической ответственности за их несоблюдение, которое является правонарушением, хотя и не всегда носит коррупционный характер.

Это актуализирует проблему этико-профессионального образования как одного из важнейших компонентов профессионального развития государственных служащих, актуальность которого подтверждается подписанным в 2019 году Президентом Российской Федерации Указом о профессиональном развитии государственных служащих⁹.

Однако проблема формирования кадрового корпуса государственных служащих не только высокопрофессиональными, но и высоконравственными, мотивированными на служение обществу и государству, грамотными управленческими кадрами усугубляется нерешенностью смысловых границ самого понятия «профессиональное развитие», которое продолжает тенденцию сводиться как в нормативных актах, так зачастую и в интерпретации многих ученых и практиков лишь к дополнительному профессиональному образованию, т.е. к профессионально-квалификационному и профессионально-должностному компонентам профессионального развития современного управленца, упуская из поля зрения такие столь же важные для гармоничного развития госслужащего компоненты, как личностное, этико-профессиональное развитие. Кардинальное решение этой важнейшей задачи государственной кадровой политики снова откладывается «до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой» и по-прежнему временно поручается Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации.

Паллиативный характер такого решения оставляет открытыми вопросы о том, кто должен осуществлять контроль за содержанием и процессом профессионального развития государственных служащих, чтобы его этический компонент не выпал из поля зрения реализующих и контролирующих этот процесс, а этико-профессиональное развитие не свелось лишь к отдельным вкра-

⁸ О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы: Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1729.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/

плениям в общую программу ДПО, кто будет координировать действия федеральных органов по методическому обеспечению всех его компонентов не только на служебном, но и на дослужебном этапах, обеспечивая его непрерывный характер и единство требований.

Заключение

Сравнительный анализ правовой базы реформирования системы государственной службы Российской Федерации в целом и этического аспекта ее функционирования в контексте противодействия коррупции в частности, а также ее правоприменения на практике показывает, что подмена пра-

вовых решений паллиативными мерами временного характера сводит на нет все усилия по оздоровлению кадрового состава государственной службы, преодолению «дефицита нравственности» среди государственных служащих, снижению уровня коррупции в стране, о чем свидетельствуют и рейтинги восприятия коррупции, ежегодно публикуемые международной организацией Transparency International. В соответствии с этими данными Россия фактически по-прежнему сохраняет на протяжении всех последних лет высокий уровень коррупции [10], подтверждая то, что принимаемые в России меры по противодействию коррупции не дают ожидаемых результатов.

г.г.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Кол-во баллов (из 100)	27	29	29	29	28	28	30	29

Подмена правовых решений паллиативными мерами, которые могут создавать лишь иллюзию активности, фактически не решая давно назревших проблем и превращая их в долгострой, остается одной из причин низкой результативности принимаемых антикоррупционных мер и неэффективности деятельности структур, которые призваны способствовать реализации положений законодательства о государственной службе, нравственному оздоровлению государственной службы, обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению, профилактику коррупционных и иных правонарушений, этико-профессиональное развитие государственных служащих, но фактически не выполняют своего предназначения. При этом этический аспект профессионального развития государственных служащих постоянно ускользает из нормативных документов, регулирующих сферу профессионального развития государственных служащих, и остается незадействованным в системе конкретных мер по противодействию коррупции и преодолению нравственного нигилизма среди значительной части госслужащих.

Чтобы остановить порочную практику применения паллиативных мер в сфере регулирования нравственных отношений на государственной службе и в контексте противодействия коррупции, необходимо:

- неукоснительно исполнять вступившие в силу нормативные правовые акты;

- ввести персональную ответственность должностных лиц за их неисполнение;
- восстановить первоначальный, законодательно установленный статус и круг функциональных обязанностей организационных структур, предназначенных для обеспечения соблюдения требований к служебному поведению должностных лиц, урегулирования конфликта интересов и профилактики коррупционных и иных правонарушений;

- установить конкретные виды юридической ответственности за иные правонарушения, выражающиеся в несоблюдении предусмотренных Законом требований к служебному поведению государственных служащих;

- ввести обязательный этический компонент во все программы профессионального развития, повышения квалификации и дополнительного профессионального образования государственных служащих;

- в целях единого методологического и квалифицированного методического сопровождения учебного процесса по программе этико-профессионального образования государственных служащих как универсального компонента их профессионального развития определить на конкурсной основе вуз, готовый разработать единую для всех государственных служащих учебную программу ДПО по данной дисциплине и обеспечить соответствующую подготовку по

ней преподавателей для реализации данной программы;

- включить этический компонент в систему оценок государственных служащих во всех кадровых процедурах отбора, конкурса, аттестации, формирования резерва;

- обеспечить непрерывный, преемственный характер дослужебного и служебного этапов этико-профессионального развития управленцев как неотъемлемого компонента их профессионального развития.

Литература:

1. Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2.
2. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65-88.
3. Бушуева И.П. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект. Дисс. ...канд. соц. наук. Нижний Новгород, 2015.
4. Глазырин Т.С. Анализ деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018.
5. Жигун Л.А. Разработанность теории коррупции: направления, представления, элементы, модели // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. №8 (80).
6. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Ещё раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6.
7. Рахимжанов А.М. Классификация коррупции и методы ее изучения // Вестник КазНУ. 2009. № 1 (32). С. 19-22.
8. Румянцева Е.Е. Коррупция. Война против людей, свободы и демократии. Москва, Берлин. 2017.
9. Цирин А.М. Основные направления предупреждения коррупции // Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018. С.18-30.
10. Индекс восприятия коррупции. URL: <https://take-profit.org/statistics/corruption-index/russia/>

THE LAW AND ITS PALLIATIVE SOLUTION: CONSEQUENCES

Introduction. The large-scale tasks faced by the state in the process of building its democratic, legal foundations in accordance with the Constitution of the Russian Federation required the legislative establishment and development of the conceptual foundations of the public service system as a tool for implementing plans in the field of state construction and improving the effectiveness of anti-corruption measures.

The basic principles of the functioning of the civil service were defined by the Concept of Reforming the Civil Service System of the Russian Federation (2001). Among them, for the first time, the principle of ethical behavior of civil servants was included. This determined the importance and relevance of the task of public service ethicization as one of the anti-corruption factors, which should have been further developed in subsequent legal acts regulating the functioning of the public service

and reflected in the implementation of the decisions taken.

Materials and methods. In order to study the degree of implementation of measures aimed at the ethicization of the civil service, overcoming the "lack of morality" of its personnel corps and the formation of a system of management of moral relations in the civil service, legislative acts regulating the management of the system of moral relations in the civil service, compliance with the requirements for the official behavior of civil servants of the Russian Federation and municipal employees, prevention and settlement of conflicts of interest in the state and municipal service are analyzed, professional development of civil servants. The methodological basis of the study was the universal method of cognition - dialectics, general scientific methods: analysis, synthesis, deduction and induction, comparative legal, systemic, formal logical and other methods.

Research result. The results of the study. The analysis of legal regulations regulating the moral aspects of the functioning of the civil service of the Russian Federation as a whole and the structures created in federal state bodies and state bodies of the subjects of the Federation, as well as in municipal bodies, ensuring compliance with the requirements for the official behavior of civil servants, conflict of interest settlement and prevention of corruption and other offenses, allowed us to establish that the palliative nature of measures to ensure the implementation of the provisions of legislation, in many ways, it devalues their importance, deprives them of their effectiveness and negatively affects both the level of non-decreasing corruption in the country and the degree of trust of citizens in state and municipal government.

Discussion and Conclusion. The palliative nature of solving the tasks contained in the legisla-

tion on the civil service of the Russian Federation, revealed during the analysis of a number of legal acts, still leaves unresolved the urgent tasks of implementing the mission of the civil service, moral improvement of its personnel, which negatively affects the level of trust of citizens in the authorities and the degree of effectiveness of combating corruption in public administration.

Natalia N. Shuvalova,
Candidate of Sciences (Philosophy),
Associate Professor with the Department of
State Service and Personnel Policy of the IGS
of the Russian Academy of National Economy
and State Service under the President of the
Russian Federation, Russia

Ключевые слова:

правовой акт, паллиативное решение, государственная служба, управление государственной службой, требования к служебному поведению, конфликт интересов, коррупция, иное правонарушение, этико-профессиональное развитие государственных служащих.

Keywords:

legal act, palliative decision, public service, public service management, requirements for official behavior, conflict of interest, corruption, other offense, ethical and professional development of civil servants.

References:

1. Barabashev A.G., Prokof'ev V.N., 2015. Sozdanie organa po upravleniyu gosudarstvennoj sluzhboj kak instrumenta unifikacii pravovogo regulirovaniya vidov i urovnej gosudarstvennoj sluzhby [Creation of a public service management body as a tool for unification of legal regulation of types and levels of public service]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal administration]. № 2.
2. Borshchevskij G.A., 2014. Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy [Reforming the civil service in Russia: interim results and prospects]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal administration]. No. 2. P. 65-88.
3. Bushueva I.P., 2015. Upravlenie professional'nym razvitiem gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih: regional'nyj aspekt. Diss. ...kand. soc. nauk [Management of professional development of state civil servants: regional aspect. Diss. ...candidate of Social Sciences]. Nizhny Novgorod.
4. Glazyrin T.S., 2018. Analiz deyatel'nosti komissij po soblyudeniyu trebovanij k sluzhebному поведению grazhdanskih i municipal'nyh sluzhashchih i uregulirovaniyu konflikta interesov [Analysis of the activity of the commissions on compliance with the requirements for the official behavior of civil and municipal employees and the settlement of conflicts of interest]. *Konflikt interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe, v deyatel'nosti organizacij: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie: nauchno-prakticheskoe posobie. Otv. red. A.F. Nozdrachev* [Conflict of interests in the state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, settlement: a scientific and practical guide (Ed. by A.F. Nozdrachev)]. Moscow.
5. Zhigun L.A., 2015. Razrabotannost' teorii korruptcii: napravleniya, predstavleniya, elementy, modeli [The development of the theory of corruption: directions, representations, elements, models]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal* [Management of Economic systems: electronic scientific journal]. № 8 (80). P. 38.
6. Kudashkin A.V., Kozlov T.L., 2010. Eshchyо raz o pravovom ponyatii korruptcii [Once again about the legal concept of corruption]. *Sovremennoe pravo* [Modern Law]. No. 6.
7. Rahimzhanov A.M., 2009. Klassifikaciya korruptcii i metody ee izucheniya [Classification of corruption and methods of its study]. *Vestnik KazNU* [Bulletin of the Kazakh National University]. № 1(32). P. 19-22.
8. Rumyantseva E.E., 2017. Korruptsiya. Vojna protiv lyudej, svobody i demokratii [Corruption. A war against people, freedom and democracy]. Moscow, Berlin.

9. Cirin A.M., 2018. Osnovnye napravleniya preduprezhdeniya korrupcii [The main directions of corruption prevention]. *Konflikt interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe, v deyatel'nosti organizacij: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie: nauchno-prakticheskoe posobie (Otv. red. A.F. Nozdrachev) [Conflict of interests in the state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, settlement: a scientific and practical guide (Ed. by A.F. Nozdrachev)]*. Moscow, P. 18-30.
10. Indeks vospriyatiya korrupcii [Corruption perception index]. URL: <https://take-profit.org/statistics/corruption-index/russia/>