

# ПАНАЦЕЯ

## ОТ КОРРУМПИРОВАННОСТИ?

В феврале в Саратове по инициативе депутата Государственной Думы Владимира Южакова (СПС) состоялись общественные слушания по проекту федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»\*.

Проект закона, внесенный на рассмотрение Государственной Думы депутатами В.Южаковым и В.Рыжковым, представил депутат Саратовской городской думы, председатель исполкома регионального отделения партии «Союз правых сил» Виктор МАРКОВ. В обсуждении законопроекта приняли участие руководители общественных и политических организаций, административных структур и органов представительной власти, ученые, журналисты. (При подготовке статьи учтено также мнение тех, кто не принимал непосредственного участия в слушаниях, но высказал его в частном порядке.)

Дискуссия выявила пеструю картину отношений к попытке правового регулирования в такой тонкой и трудно поддающейся нормированию сфере, как этическое поведение человека, связанное с выполнением им служебных обязанностей. По

мнению одних, нужен именно моральный кодекс (а возможно, и просто памятка госслужащим), где будут прописаны этические нормы. Такой документ не должен содержать никаких санкций в отношении «нарушителей» и должен быть, по сути, чисто рекомендательным. Другие склонны считать, что этический кодекс в виде закона возможен (правда, в более упрощенном виде, чем предлагаемый депутатами Госдумы), и в нем могут быть прописаны меры административного наказания, которые будут накладываться специально созданным дисциплинарным органом. Третьи высказались, в принципе, за законопроект, но с оговоркой, что его текст нуждается в тщательной доработке. Прозвучало и мнение, что ни этический кодекс, ни закон о нем в сегодняшних условиях работать не будут, а значит, разговор вокруг них просто преждевременен.

### ЗАКОН И ТОЛЬКО ЗАКОН

Как считает поддержавший законопроект Уполномоченный по пра-



**Александр СВЕШНИКОВ,**  
журналист, г. Саратов

вам человека в Саратовской области Александр ЛАНДО, «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» поможет создать механизм, который даст возможность не допустить отдельных людей на должность чиновника, а ставших таковыми, но скомпрометировавших себя, — уволить. То есть

\* С текстом законопроекта можно ознакомиться в № 1 журнала за 2002 год.



фактически речь идет о запрете на профессию. Для поступающих на госслужбу можно, например, разработать соответствующие тесты. Всякого же рода памятки и декларации — это несерьезно. Что касается текста обсуждаемого проекта закона, то, как сказал А.Ландо, видно, что создавали его не юристы, и его нужно переписать.

Еще более определенно за проект Южакова—Рыжкова высказался председатель Саратовского правозащитного центра «Солидарность» Александр НИКИТИН. По его мнению, закон нужен именно в том виде, как его написали депутаты. Его только следует немного подредактировать, убрать неясные и не прописанные с юридической точки зрения места и предусмотреть санкции за нарушение норм. Статьи, где идет речь о «доведении до сведения» и прочих, как показалось некоторым, страшных вещах, по мнению А.Никитина, должны остаться, так как чиновник — особая должность и чиновничья среда — особая: это нанятые обществом люди, каждый шаг которых должен быть на виду у общественности. Поэтому то, что они будут «докладывать» о поведении своих коллег и своем куда и кому надо, с точки зрения этики поведения государственных служащих, нормально. Именно так в цивилизованных странах и поступают, и никто там не считает это доношением.

А вот член совета Саратовского регионального отделения Российской демократической партии «Яблоко», председатель Саратовского областного общественного учреждения «Щит потребителя» Александр ЖУРБИН считает, что проблема борьбы с коррупцией — вечная, но надо бороться не с ней, а с причинами, ее порождающими. Чиновники гоняют граждан по коридорам власти не потому, что не знают правил поведения, а потому, что им это позволяют законы, где нет четко прописанных мер ответственности за их нарушение. В целом государственная служба, полагает А.Журбин, пока направлена не на то, чтобы служить человеку, а чтобы отгораживаться от него. Ни моральный кодекс, ни закон о кодексе не могут что-то изменить. Наше государство для этого еще не готово, поскольку нет общей цели, чтобы воспринять традиционные этические нормы. Сегодня общество разделено на группы, которые исповедуют разные этические нормы: рядом с традици-

онными (общечеловеческими) существуют и эгоистическая вседозволенность, и защита групповых и классовых интересов, и т.д. Если такой взвешенный этический кодекс даже появится, то работать он не будет. Обществу нужно до этого дорасти. Граждане должны начать уважать себя и обращаться к чиновникам не с просьбами, а с требованиями. А для этого надо знать свои права и стремиться к их реализации. Кодекс чиновников может быть сформулирован только под контролем общества и с его участием. Сами чиновники обязательно сделают его под себя и для себя, считает А.Журбин.

### ПО ФОРМЕ — КОДЕКС, ПО СУТИ — ЗАКОН

В ходе общественных слушаний прозвучала информация о том, что в областном правительстве уже давно ведется работа над проектом «Кодекса поведения государственного и муниципального служащего Саратовской области». По словам заместителя руководителя аппарата губернатора, начальника управления государственной службы и кадров Бориса КУЛИКОВА, проект Кодекса был разработан примерно год назад в виде небольшого по размеру документа, содержащего этические нормы поведения государственного (муниципального) служащего. Речь идет именно об этическом кодексе, так как в нем не содержатся правовые нормы и санкции, налагаемые за нарушения его требований. Однако авторы Кодекса предусмотрели механизм его реализации. Так, при объявлении конкурса на замещение должности госслужащего соискателю будет предложено ознакомиться с текстом и даже дать подписку. Если госслужащий нарушил то или иное положение, то это нарушение должно рассматриваться на дисциплинарном совете или, например, на совете старейшин (с участием непосредственного руководителя провинившегося) с последующим наложением взыскания — от замечания до служебного несоответствия. Выполнение госслужащими положений Кодекса может приниматься во внимание и при повышении по службе.

По сообщению Б.Куликова, проект был разослан во все муниципальные образования области и получил много отзывов, как положительных, так и негативных. Было также высказано большое количество конкретных

предложений по тексту. После доработки документа предполагается обсудить его на Совете по государственной службе с участием представителей научных учреждений и затем вынести на заседание Общественной палаты Саратовской области.

Заместитель начальника отдела управления государственной службы и кадров аппарата губернатора области Сергей ПУСТОВАЛОВ, представлявший на слушаниях разработчиков правительственного варианта Кодекса, высказал мнение, что закон в том виде, в каком он предложен депутатами Госдумы, не нужен, поскольку моральные вопросы не могут регулироваться правовыми методами. Нужен Кодекс чести, который, как считает С.Пустовалов, должны разрабатывать сами чиновники, знающие лучше кого бы то ни было сферу своей деятельности.

Точку зрения о необходимости принятия именно морального кодекса с системой санкций за его нарушение поддержал еще один участник слушаний — заместитель председателя совета регионального отделения движения «Россия», член Центрального совета Российской партии самоуправления трудящихся, член Социал-демократической партии России Юрий ГАВРИЛИЧЕВ. По его мнению, предложенный депутатами документ нужно упростить по форме, оставив в нем только нормы этического поведения и дополнив его моральными санкциями. Но наказания должны накладываться не специальные комиссии, а, к примеру, профсоюзы. Разрабатывать же такой кодекс должны сами чиновники с привлечением специалистов. Характеризуя текст обсуждаемого проекта, Ю.Гавриличев, как и многие участники слушаний, высказал негативное отношение к статье «о доношении». С его точки зрения, она явно лишняя, поскольку бороться с такими явлениями, как коррупция и взяточничество, нужно путем принятия не кодекса, а специального закона, который содержал бы юридические нормы поведения госслужащих. А чтобы они выполнялись всеми без исключения, необходимо усилить работу правоохранительных органов в этом направлении.

### КОДЕКС И ТОЛЬКО КОДЕКС

Наибольшей критике законопроект Южакова—Рыжкова подвергся со стороны специалистов-юристов, ука-



завших на содержащиеся в нем не точности, противоречия и абстракции. Главное же, на что обратили внимание юристы, — на отсутствие санкций как необходимого элемента правового акта.

Как отметила кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжской академии государственной службы Елена МАСЛЕННИКОВА, поскольку существуют две формы регулирования общественных отношений — мораль и право, то в случае, если речь идет о законе, за нарушение его норм можно спросить, то есть должны быть обязательно прописаны санкции. Нормы морали относительны, и в таком ко-

дексе юридические санкции за его нарушение не предполагаются. Применительно к чиновникам лучше разработать памятку. Хотя возможен и этический кодекс, но только как рекомендательный документ. Таких кодексов в мировой практике много (только в США существуют три варианта). Но есть подозрение, сказала выступающая, что депутатский проект — неудачный перевод с английского. Высказываясь в целом по документу, Е.Масленникова отметила, что в нем много общего с законом о госслужбе и в то же время есть противоречия с ним. В качестве закона проект, с ее точки зрения, требует доработки. Но дело в том, подчеркнула Е.Масленникова, что

этический кодекс в принципе не может быть законом и не должен содержать юридические нормы и ответственность за их нарушение.

Это мнение было поддержано доктором юридических наук, профессором кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права Ириной ПАНОВОЙ. По ее словам, существует масса законов о службе, но если говорить об этических проблемах, то отрегулировать нравственность законом нельзя, хотя мораль и право взаимосвязаны. Не согласилась выступающая и с положениями статьи законопроекта, предписывающими чиновникам «ловить и прослушивать».

С коллегами-учеными был солида-

#### «ЗОЛОТОЙ РОГ» (Владивосток)

##### РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**З**аконодательное собрание Приморского края намерено рассмотреть проект закона «О порядке образования или упразднения муниципальных образований». Законопроект разработан администрацией Приморья. Число муниципальных образований планируется значительно сократить (сейчас их насчитывается 39). Разработчики проекта рассчитывают, что закон повысит эффективность управления территориями, позволит сократить расходы на содержание управленческого аппарата. В перспективе лишиться полномочий могут практически все главы муниципалитетов, в том числе и владивостокский мэр Ю.Копылов.

#### «ПРАВДА СЕВЕРА» (Архангельск)

##### Устав принят избирателями

**В** городе Мирный 17 марта состоялись выборы мэра и референдум о принятии первого в истории города устава. За него проголосовало более 60% мирнинских избирателей. Градоначальником стал глава муниципального Собрания депутатов В.Солодов. Вариант «против всех» с 19% голосов занял вторую строчку в итоговом протоколе, обогнав девять остальных кандидатов.

#### «ВЯТСКИЙ КРАЙ» (Киров)

##### Деньги вместо подписей

**Б**ольшинство кандидатов в депутаты Кировской городской думы предпочли внести денежный залог, а не собирать подписи избирателей. Если на выборах в марте 2001 г. 38 кандидатов были зарегистрированы по денежному залому, то в июне — уже 50. На этот раз 75 кандидатов, чтобы не «возиться» с подписями, заплатили деньги.

#### «ВЯТСКИЙ КРАЙ» (Киров)

##### «ЕДИНСТВО» ТЕСНИТ КОЛЛЕГ

**Р**уководство регионального отделения движения «Вся Россия» заявило, что при формировании Кировского регионального отделения партии «Единая Россия» были допущены грубые нарушения. В своем заявлении оно обвинило коллег из «Единства» в невыполнении указаний Центрального исполнительного комитета о равном представительстве всех трех организаций, участвующих в формировании региональных отделений «Единой России». В результате местное «Единство» получило четырехкратное преимущество по сравнению с Кировским «Отечеством» и двукратное — по сравнению с местной организацией «Всей России».

#### «НИЖЕГОРОДСКИЕ НОВОСТИ» (Нижний Новгород)

##### Старый прием

**И**збирательная кампания по выборам в Законодательное собрание Нижегородской области обещает установить рекорды по количеству однофамильцев ведущих претендентов на победу в округах. В Кстовском избирательном округе № 35 вслед за президентом «Лукойл-Волгогазпродукта» Вадимом Воробьевым о своем желании баллотироваться сообщили еще три В.Воробьева — автослесарь, менеджер и исполнительный директор разных фирм. Здесь же зарегистрированы бывший мэр Кстовского района Вячеслав Боляк и директор Всемирной академии «Самбо» Михаил Бурдинов. В избирательную комиссию уже подал заявление второй Бурдинов. В Верхних Печерах (округ № 14) зарегистрированы две Татьяны Николаевны Беспаловы — директор строительной фирмы и рабочая.



рен и профессор Саратовского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского Сергей МАРТЫНОВИЧ. Он уточнил, что в моральном кодексе установочным моментом является внутреннее отношение. Если необходимо регулировать поведение госслужащих, то нужен моральный кодекс, если же их служебную деятельность — то акт о принципах деятельности.

Подводя итоги слушаний, Александр Ландо напомнил, что государственный служащий — это чиновник, служащий людям, а не государству. Его деятельность, каждый его шаг должны быть на виду у общества, и он должен это прекрасно осознавать. Общество вправе видеть его

работу, оценивать ее и спрашивать не только по всей строгости закона, но и с точки зрения морали. По его мнению, это может быть обеспечено только специальным законом о кодексе поведения госслужащих. Предложенный депутатами В.Южиковым и В.Рыжковым проект в принципе отвечает этим требованиям.

Как считает сам Владимир Южиков, законопроект ждет непростая судьба — как при его рассмотрении в Государственной Думе (не случаен отрицательный отзыв на него Правительства РФ), так и — в случае принятия — при его реализации. Эффективность его применения обусловлена рядом обстоятельств: достойным уровнем денежного содержания чи-

новника; ограничением возможностей чиновничьего вмешательства в жизнь граждан, предприятий, организаций; готовностью крупного бизнеса договориться об отказе от использования административного, чиновничьего ресурса в конкуренции. При соблюдении этих условий «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» сможет стать, по мнению депутата, реальным фактором профилактики коррупции, действующим сводом правил антикоррупционного поведения чиновника. Он должен сделать честное поведение чиновника законным, точнее, поддержанным законом.



#### «ДЕЛОВОЙ ПЕТЕРБУРГ» (Санкт-Петербург)

##### РЕФОРМИРУЕТСЯ УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ

Губернатор Санкт-Петербурга В.Яковлев сможет избираться на третий срок, если система управления городом будет кардинально изменена. С таким предложением выступили депутаты фракции СПС Законодательного собрания. По их мнению, нужно ликвидировать администрацию города, упразднить институт вице-губернаторов и создать новую структуру исполнительной власти по образцу и подобию федеральной. Кроме высшего должностного лица — губернатора, предлагается ввести должность председателя правительства, одновременно являющегося единственным вице-губернатором Петербурга. Утверждать его имеет право только Законодательное собрание. Губернатор в свою очередь может только предлагать кандидатуры.

#### «ЧЕЛЯБИНСКИЙ РАБОЧИЙ» (Челябинск)

##### ОПЯТЬ «ЧЕРНЫЙ ПИАР»

В ходе выборов в городскую думу Челябинска активно использовались «грязные технологии». На территории Калининского избирательного округа распространялись листовки-«ксерокопии» якобы существующего документа районной налоговой инспекции, ответа на запрос горизбиркома. В нем кандидат в депутаты Е.Глухова обвинялась в присвоении денежных средств центра социальной защиты ОАО «ЧЭМК», председателем которого она является. Сотрудница налоговой инспекции, чья подпись была подделана под «документом», сообщила, что подложный бланк не соответствует официальной форме документов Министерства по налогам и сборам. Председатель городской избирательной комиссии М.Калинин заявил, что никогда не направлял в налоговую инспекцию такого запроса.

Межрегиональное агентство информации «Вся Россия»  
тел. (095) 967-66-40, e-mail: mail@allrussia.ru, www.allrussia.ru

#### «НОВОСТИ ЮГРЫ» (Ханты-Мансийск)

##### СОКРАЩАЕТСЯ ЧИСЛО ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В течение 2001 г. в органы местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа поступило 15 735 письменных обращений граждан. Это на 152 обращения меньше, чем в 2000 году (15 583). В поселковые администрации муниципальных образований автономного округа обратились письменно 17 546 человек (в 2000 г. — 21 271), устно — 24 795 (в 2000 г. — 26 201).

#### «БИРЖА» (Нижний Новгород)

##### ПРИМЕР ЗАРАЗИТЕЛЕН

Губернатор Нижегородской области Г.Ходырев своим распоряжением фактически разделил губернию на семь административных округов. Так, в один округ объединены Нижний Новгород и Дзержинск, а в оставшиеся шесть округов входят по шесть—девять районов области. Для каждого округа введена должность куратора.

#### «КАЛИНИНГРАДСКАЯ ПРАВДА» (Калининград)

##### ВЛАСТЬ ДОЛЖНА СТАТЬ ПРОЗРАЧНОЙ

Не имеющими аналогов ни в федеральном, ни в региональном нормотворчестве стали два законопроекта, внесенные на рассмотрение в Калининградскую областную думу депутатом С.Гинзбургом. Первый закон — «О порядке предоставления информации органами государственной власти и местного самоуправления», по мнению разработчиков, станет эффективным препятствием коррупционерам. Второй проект («О депутатских расследованиях») предусматривает контроль представительной власти за деятельностью исполнительной на региональном и муниципальном уровнях.