

УДК 005.92:395(035)

**СОВРЕМЕННЫЕ ЭТИЧЕСКО-СЛУЖЕБНЫЕ НОРМЫ ПОВЕДЕНИЯ
(ТРЕБОВАНИЯ) ГОССЛУЖАЩИХ МИНТРАНСА РОССИИ**

Бережкова Надежда Федоровна

Помощник прокурора Ленинского района г. Ульяновска Ульяновской области

Филиппова Марианна Юрьевна

Кандидат юридических наук

Заместитель директора Юридического Института Московский институт инженеров транспорта по учебно-методической работе

Аннотация. Вопросы регулирования прохождения государственной гражданской службы актуальны из-за наличия в системе Минтранса России (Росавиации, Росжелдора, Ространснадзора и в др. агентствах, находящиеся в ведении Минтранса России) факторов специфического характера, связанных с обеспечением транспортной безопасности. В работе показаны ограничения, связанные с нормативным регулированием деятельности государственных служащих системы Минтранса России, в частности, противоречия действующего Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства транспорта Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, этические нормы, транспортные системы, государственное регулирование, транспортная безопасность.

Nadezhda Berezhkova

Assistant Prosecutor of Leninsky district of Ulyanovsk, Ulyanovsk oblast

Mariana Filippova

PhD (in Law)

Deputy Director of the Law Institute of Moscow Institute of transport engineers on educational and methodical work

**MODERN ETHICAL AND SERVICE STANDARDS OF BEHAVIOR OF
CIVIL SERVANTS OF THE MINISTRY OF TRANSPORT OF RUSSIA**

Вопросы регулирования прохождения государственной гражданской службы в системе Минтранса России требует особого подхода, который выражается не только в наличии соответствующего современным стандартам уровня компетентности, но в том, что государственные служащие обязаны соблюдать правила на объектах повышенной опасности и осуществлять регулирование вопросов обеспечения различных видов безопасности. При этом они должны соблюдать установленные требования Президентом и Минтрансом России нормы служебного поведения, этические нормы. В целях разрешения этих и других вопросов Минтрансом России был издан приказ от 25.04.2011 № 121 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – Кодекс). Данный ведомственный документ был разработан в соответствии с положениями Конституции РФ, федеральных законов от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (с изменениями от 13.07.2015, которые не учтены в данном приказе – Кодексе); от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»², Указа Президента России от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»³, иных НПА РФ, а также Типового кодекса этики и служебного поведения госслужащих РФ и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 протокол № 21) и основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства.

В целом Кодекс представляет собой совокупность общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения государственных гражданских служащих Минтранса России. Так, российскому гражданину, поступающему на государственную гражданскую службу в Минтранс России, рекомендуется ознакомиться с положениями Кодекса и

¹ СЗ РФ, 2004, № 31, ст. 3215.

² СЗ РФ, 2008, № 52, ст. 6228

³ СЗ РФ, 2002, № 33, ст. 3196.

руководствоваться ими в процессе своей служебной деятельности, а каждому госслужащему принимать все меры для соблюдения положений Кодекса.

Целью Кодекса является обобщение этических норм и установление правил служебного поведения госслужащих для эффективного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению их авторитета, доверия граждан к ним и обеспечение единых норм поведения госслужащих. Кодекс призван повысить эффективность выполнения госслужащими своих должностных обязанностей, основой которого является формирование взаимоотношений в сфере госслужбы в Минтрансе России, основанных на нормах морали, уважительном отношении к госслужбе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности госслужащих, их самоконтроля. А знание и соблюдение госслужащими положений Кодекса является одним из критериев оценки их служебного поведения.

Министром также установлены также и основные принципы, и правила служебного поведения госслужащих. В частности, ими являются основой поведения российских граждан в связи с их нахождением на государственной гражданской службе в Минтрансе России, которые, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- осуществлять свою деятельность в пределах полномочий Минтранса России; исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы Минтранса России; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как госорганов, так и госслужащих;

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций; проявлять: корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами; терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических,

социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

– принимать предусмотренные в определенных ФЗ меры по недопущению возникновения конфликта интересов и урегулированию возникших случаев конфликта интересов; воздерживаться; исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей; соблюдать: беспристрастность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений; нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

– не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, госслужащих и граждан при решении вопросов личного характера; воздерживаться: от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении госслужащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету Минтранса России; в публичных выступлениях, в том числе в СМИ⁴, от обозначения стоимости в иностранной валюте (условных денежных единицах) на территории страны товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами РФ, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы России, размеров государственных заимствований, государственного долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством РФ, международными договорами РФ, обычаями делового оборота; от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении

⁴ См. Васильев Ф.П., Николаев А.Г. Современное административно-правовое регулирование деятельности СМИ в России // Ежемес. жур. Наука и мир № 7. С. 90-108.

деятельности Минтранса России и Министра транспорта РФ, если это не входит в их должностные обязанности;

– постоянно стремиться к обеспечению как можно более эффективного распоряжения ресурсами, находящимися в сфере их ответственности; соблюдать установленные в ведомстве правила публичных выступлений и предоставления служебной информации; уважительно относиться к деятельности представителей СМИ по информированию общества о работе Минтранса России, а также оказывать содействие в получении достоверной информации в установленном порядке.

Госслужащим, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, рекомендуется быть для них образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в Минтрансе России благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата. А лица, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, призваны:

– принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; принимать меры по предупреждению коррупции; не допускать случаев принуждения госслужащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений.

Лицам, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, следует принимать меры к тому, чтобы подчиненные им госслужащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости.

С учетом предъявленных требований Минтранс выделяет отдельные рекомендательные этические правила служебного поведения госслужащих. Так, в служебном поведении им необходимо исходить из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и

семейную тайну, защиту чести, достоинства, своего доброго имени, при этом они должны воздерживаться от курения вне отведенных для этого мест в Минтрансе России; грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений; любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений; угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение.

Внешний вид госслужащего при исполнении им должностных обязанностей в зависимости от условий госслужбы и формата служебного мероприятия должен способствовать уважительному отношению граждан к госорганам, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность.

Надо отметить также то, что хотя Минтранс России не обеспечил проведения государственной регистрации (экспертизы) в Минюсте России данного НПА и последующего официального опубликования (скажем в Российской газете) устанавливает одновременно ответственность за нарушение положений Кодекса. Так, за нарушение госслужащими положений данного НПА подлежит моральному осуждению, а также рассмотрению на заседании Комиссии Министерства транспорта РФ по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образованной в соответствии с Приказом Минтранса России от 31.08.2010 № 184 «Об образовании Комиссии Министерства транспорта Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»⁵. При этом, соблюдение госслужащими положений Кодекса

⁵ Зарегистрирован Минюстом России 21 сентября 2010 г. № 18499.

предлагается учитывать при проведении аттестаций в Минтрансе России, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий. Т. е., тем самым Кодекс устанавливает определенные «препятствия» в процессе прохождения госслужбы в системе Минтранса. Что госслужащему за те или иные деяния (в том числе морального характера) наступает меры дисциплинарного характера юридическая ответственность. Реализации этих мер обеспечивают аттестационные и иные комиссии, оперативные совещания (публичного осуждения) при руководителе.

Аналогично, были разработаны соответствующие нормативные правовые акты и в других федеральных ведомствах, находящихся в ведении Минтранса России. В частности, разработаны в Приказе Росавиации от 18.05.2011 № 276 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федерального агентства воздушного транспорта»⁶. Так, Кодекс этики и служебного поведения госслужащих Росавиации представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения. Госслужащие должны руководствоваться ими независимо от замещаемой должности и исполнять свои должностные обязанности добросовестно и в пределах полномочий ведомства. Он проявляет корректность и терпимость, воздерживается от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности Агентства и его руководителя. Он также не должен использовать служебное положение, чтобы влиять на деятельность государственных органов, муниципалитетов, организаций, должностных лиц, госслужащих и граждан при решении вопросов личного характера. Одновременно избегать высказываний и действий дискриминационного характера, грубости, угроз, оскорбительных выражений. При этом, его внешний вид при исполнении им должностных обязанностей должен способствовать уважительному отношению граждан к госорганам, соответствовать общепринятому деловому стилю. И в итоге,

⁶ В данном случае также как Минтранс не обеспечено официального опубликования (кроме ведомственного информационного обеспечения).

соблюдение положений кодекса учитывается при аттестации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, при наложении дисциплинарных взысканий.

В Приказе Ространснадзора от 11.02.2011 № АК-100фс «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере транспорта». Данный ведомственный НПА (Кодекс) также представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться госслужащие центрального аппарата и территориальных управлений Ространснадзора, независимо от замещаемой должности. Цель Кодекса - укрепить доверие граждан к госорганам, авторитет госслужащего и обеспечить единую основу его поведения. Так, госслужащие не должны выполнять действия под влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. Кроме того, они должны проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами, соблюдать установленные запреты и ограничения. Обо всех случаях склонения госслужащего к совершению коррупционных правонарушений нужно сообщать представителю нанимателя, в прокуратуру и др. Или же, лицо, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим, обязан принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, по предупреждению коррупции. Также нельзя допускать, чтобы госслужащий участвовал в деятельности политических партий и общественных объединения по принуждению. В Кодексе определены рекомендательные этические правила служебного поведения. Они касаются внешнего вида госслужащего, курения, общения с коллегами и гражданами, а нарушение его положений подлежит моральному осуждению и влечет привлечение работника к ответственности.

Подобного правового подхода прослеживается и в Приказе Росжелдора от 25.03.2011 № 124 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения

государственных гражданских служащих центрального аппарата и территориальных управлений Федерального агентства железнодорожного транспорта». Т.е. также утвержден Кодекс этики и служебного поведения госслужащих Росжелдора. Он представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики госслужащих и основных правил их служебного поведения. Они должны руководствоваться ими независимо от замещаемой должности. Так, госслужащий исполняет свои должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне, проявляет корректность и терпимость. Ему следует уведомлять представителя нанимателя, госорганы обо всех случаях склонения к коррупции, соблюдать установленные ограничения и запреты. И он не должен принимать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (речь идет о подарках, деньгах, ссудах, услугах материального характера и т. п.). При этом, его внешний вид госслужащего при исполнении им должностных обязанностей должен способствовать уважительному отношению граждан к госорганам, соответствовать общепринятому деловому стилю. Соблюдение положений кодекса учитывается при аттестации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, при наложении дисциплинарных взысканий.

В положениях Приказа Росавтодора от 10 мая 2011 г. N 45 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федерального дорожного агентства» Определены общие принципы профессиональной этики и основные правила поведения госслужащих Росавтодора. В частности, они призваны добросовестно и на высоком профессиональном уровне выполнять свои обязанности, соблюдать беспристрастность, не допускать конфликт интересов и не использовать служебное положение в личных целях. Следует проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами, уважать обычаи и традиции народов России и других государств.

Госслужащим Росавтодора рекомендуется воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности Агентства и его руководителя (если это не входит в их должностные обязанности). Также следует не допускать в служебном поведении грубости, угроз, оскорблений, пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных обвинений. Внешний вид должен соответствовать общепринятому деловому стилю.

Госслужащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями, должны подавать пример честности, беспристрастности и справедливости и сотрудник указанных положений учитывается при оценке их служебного поведения, проведении аттестации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности.

В заключении проведения анализа таких же положений (требований) мы видим в Приказе Росморречфлота от 01.10.2014 № 340/к «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федерального агентства морского и речного транспорта», обязывающий отделу госслужбы и кадров Административного управления ознакомить под роспись всех ГГС с нормами Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Росморречфлота. Кроме того, именно данным госорганом учтены требования к госслужащим отменив предыдущие нормы, установленные в 2010 г. и введенные дополнительных требований за последние годы.

В итоге необходимо отметить, что можно ли сегодня говорить об этических нормах стандартах (ведомственных) любого госслужащего (в том числе и правоохранительной и Минобороны России без учета, если федеральные органы продолжают игнорировать требования Президента России (т.е. не учитывают (не указывают) в основных ведомственных НПА, регламентирующих вопросов профессионализма, соблюдении этических норм) «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан». Утв. Президентом России 28.04.2011

№ Пр-1168. Положениями данного нормативного акта определено, что принципы, основные направления и содержание государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Главные задачи - формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности, а также преодоление правового нигилизма в обществе. На формирование правовой культуры влияют такие факторы, как характер воспитания и моральный климат в семье, законопослушное поведение родителей; качественный уровень обучения в образовательных учреждениях; понятность, доступность и эффективность законодательства.

Существенное значение имеют строгое соблюдение чиновниками норм закона и профессиональной этики; доступность правосудия и квалифицированной юридической помощи. Помочь в формировании позитивного правосознания должны СМИ, теле- и радиоканалы, учреждения культуры. Планируется распространять социальную рекламу правовой направленности; создавать творческие проекты по предоставлению базовых юридических знаний. Следует отказаться от популяризации криминальной культуры и перейти к демонстрации положительных примеров социального поведения. Предусмотрены меры по развитию системы правового просвещения и информирования граждан, в том числе через информационно-правовые ресурсы. Планируется внедрить практику оказания адвокатами и нотариусами юридической помощи гражданам при получении ими государственных и муниципальных услуг. Особое внимание уделяется повышению правовой культуры чиновников и сотрудников правоохранительных органов. Среди предусмотренных мер - повышение их квалификации, моральное и материальное поощрение образцового исполнения служебного долга.

Между тем, фактически эти требования не учтены ни Минтрансом, ни другими его ведомствами. Хотя эти и проблемы продолжают иметь место и в других ведомствах⁷.

Кроме того, наверное, необходимо осуществить регистрацию данного НПА в Минюсте России как нормативно-правового акта Минтранса (при этом приказ официально не опубликовано до настоящего времени), так как в нем излагаются ограничения и запреты для госслужащих, а они также как граждане России обладают правами и свободой (защитой). Тем самым, в случае их нарушения, не соблюдении наступает на первоначальном этапе в виде служебного расследования (проверки), или же лишения премии⁸, понижение в должности или же даже вплоть до отстранения занимаемой должности или увольнения. Тем более все нормативные правовые акты, изданные федеральными органами исполнительной власти, затрагивающие права, свободу человека (гражданина) подлежат обязательной госрегистрации и проведению правовой экспертизы Минюстом России.

Проведенный анализ НПА об установлении этических норм в системе Минтранса России показывает, что фактически нормы изданного приказа (нормы) не распространяются на сотрудников центральных аппаратов Росжелдора, Росавиации, Росавтодора и т.д. Таким образом, руководители этих служб не будут ответственны за свои указанные в Кодексах (правилах) установленными их ведомствами деяния в дисциплинарном порядке. Тем самым если Минтранс России регулирует их деятельность как федеральное министерство, то вопросы дисциплины должны быть определены для системы Минтранса в целом.

⁷ Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П., Николаев А.Г., Шашкаров В.Н. Современные особенности правового воспитания военнослужащих и граждан в системе Минобороны России. Научно-аналитический журнал № 4. (ВАК) «Инновация и инвестиции» г. Москва 2015. С. 207-211.

⁸ Тем более, ныне почти во всех госорганах (прежде всего в военных ведомствах и правоохранительных органах) лишение, сокращение финансовых премирований принимаются по усмотрению руководителя.

Литература

1. Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф., Орехова Л.М., Анохина С.Ю., Ляtifова Т.С. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о развитии правовой грамотности и правосознания граждан //Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 1. С. 231-235.
2. Орехова Л.М. Органы внутренних дел Российской Федерации и средства массовой информации как субъекты развития правовой грамотности и правосознания граждан //Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 3 (32). С. 96.
3. Васильев Ф.П., Оводов А.А. Современное состояние проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти //"*Юридический мир*", 2010 № 8.
4. Емельянов Н.С., Бережкова Н.Ф. Правовое воспитание и предупреждение правового конфликта //Административное право и процесс. 2012. № 3. с. 74-77.
5. Бережкова Н.Ф. Место и роль кодекса чести в укреплении служебной дисциплины в системе государственной службы. /Сборник научных статей по материалам V Всероссийской научно-практической конференции на тему: «Теоретические проблемы развития правовой системы России». Вып. 14 / под ред. Н.А. Духно, А.И. Бобылева. – М.: Юридический институт МИИТа, 2007. С. - 188-194.
6. Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. / М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2015. - 583 с.
7. Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф., Орехова Л.М., Ляtifова Т.С. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о Развитии правовой грамотности и правосознания граждан // Вестник Московского университета МВД России № 1 - 2015 г. С. 231-236.

References

1. Vasil'ev F.P., Berezhkova N.F., Orehova L.M., Anohina S.Ju., Ljatifova T.S. MVD Rossii kak osnovnoj sub#ekt realizacii trebovanij Prezidenta Rossii o razvitii pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan //Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2015. № 1. p. 231-235. *(in Russian)*
2. Orehova L.M. Organy vnutrennih del Rossijskoj Federacii i sredstva massovoj informacii kak sub#ekty razvitija pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan //Vestnik Vladimirskogo juridicheskogo instituta. 2014. № 3 (32). p. 96. *(in Russian)*
3. Vasil'ev F.P., Ovodov A.A. Sovremennoe sostojanie provedenija antikorrupcionnoj jekspertizy normativnyh pravovyh aktov federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti //"Juridicheskij mir", 2010 № 8. *(in Russian)*
4. Emel'janov N.S., Berezhkova N.F. Pravovoe vospitanie i preduprezhdenie pravovogo konflikta //Administrativnoe pravo i process. 2012. № 3. p. 74-77. *(in Russian)*
5. Berezhkova N.F. Mesto i rol' kodeksa chesti v ukreplenii sluzhebnoj discipliny v sisteme gosudarstvennoj sluzhby. /Sbornik nauchnyh statej po materialam V Vserossijskoj nauchno-prakticheskij konferencii na temu: «Teoreticheskie problemy razvitija pravovoj sistemy Rossii». Vyp. 14 / pod red. N.A. Duhno, A.I. Bobyleva. – M.: Juridicheskij institut MIITa, 2007. p. - 188-194. *(in Russian)*
6. Berezhkova N.F. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii. Jeticheskie normy i prisjaga. / M.: JuNITI-DANA, Zakon i pravo. 2015. - 583 p. *(in Russian)*
7. Anohina S.Ju., Vasil'ev F.P., Berezhkova N.F., Orehova L.M., Ljatifova T.S. MVD Rossii kak osnovnoj sub#ekt realizacii trebovanij Prezidenta Rossii o Razvitii pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii № 1 - 2015. p. 231-236. *(in Russian)*