

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.5

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-78-82

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЛОЯЛЬНОСТЬ КАК ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИИ

ГОЛОВАНОВА Татьяна Валерьевна*

✉ tgolovanova2010@yandex.ru

Пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Россия

ЮРИЦИН Андрей Евгеньевич[▲]

✉ andrej-yuritsin@yandex.ru

Пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются юридические и этические аспекты лояльности как одной из основ государственной службы в Российской Федерации, которая закреплена в нормативных актах некоторых зарубежных государств и в настоящее время не находит отражения в российском законодательстве. Исследование зарубежного опыта нормативного правового регулирования и организации государственной службы позволяет сделать вывод о необходимости заимствования принципа лояльности государственного служащего, инкорпорации его в российское законодательство. Обосновывается идея о том, что специфика современных общественных отношений, динамика их развития обуславливают необходимость введения принципа лояльности в научный оборот, нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность государственных служащих в России. По мнению авторов, весьма важным являются юридические и организационные аспекты стимулирования лояльности российского государственного служащего.

Ключевые слова: лояльность, государственная служба, принципы государственной службы, государственные функции, преданность государственным интересам, запреты и ограничения в государственной службе.

Professional Loyalty as a Principle of Activity of Civil Servants in Russia

Golovanova Tat'yana V.**

✉ tgolovanova2010@yandex.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Yuritsin Andrei E.^{▲▲}

✉ andrej-yuritsin@yandex.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Abstract. The article discusses the legal and ethical aspects of loyalty as one of the foundations of state service in the Russian Federation, which is enshrined in the regulations of some foreign countries and, currently,

* Преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук.

▲ Доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук.

** Lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of Bodies of Internal Affairs at Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

▲▲ Docent of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of Bodies of Internal Affairs at Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

is not reflected in Russian legislation. The study of foreign experience of legal regulation and organization of public service allows to draw a conclusion on the necessity of the principle of loyalty of the civil servant, incorporating it into the Russian legislation. The Authors substantiate the idea that the specificity of modern social relations, their dynamics, require the introduction of the principle of loyalty in the scientific revolution, the normative legal acts regulating the activities of state servants in Russia. According to the Authors, very important are legal and institutional aspects of the stimulation of the loyalty of the Russian civil servant.

Keywords: *loyalty, public service, principles of public service, public functions, loyalty to state interests, prohibitions and restrictions in the public service.*

Особое отношение к государственной службе, высокие требования, предъявляемые к государственному служащему, находят закрепление в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок прохождения государственной службы, которые стали закреплять в том числе этические аспекты поведения государственного служащего. Это касается не только служебного времени, но и времени отдыха.

Зачастую в отношении государственных служащих нормативно устанавливаются дополнительные ограничения. Отдельные нововведения вызывают споры, однако, на наш взгляд, они вполне вписываются в концепцию верности государственным интересам. Так, например, в запрете на публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности¹, некоторые исследователи видят весьма эффективные основания увольнения «тех государственных и муниципальных служащих, которые еще рискуют высказывать собственное мнение в отношении деятельности государственных и муниципальных органов, а также их руководства» [4, с. 88–94].

На наш взгляд, установленные ограничения и запреты в отношении государственных служащих охватываются понятием лояльности, юридический аспект которой в России практически не исследовался.

Слово «лояльность» происходит от французского *loyal*, переводимого как «верный», используется в смысле «верный закону (законопослушный)». Также может употребляться в смысле

верности своих действий и высказываний по отношению к объекту лояльности, которым в данном случае могут выступать как конкретное лицо, так и группа, общество, организация, социальный институт.

Негативный окрас данный термин приобрел из-за сведения его смысла к стремлению служащего представлять прежде всего интересы государственной власти, а не решать задачи демократического общества. Политическая энциклопедия определяет лояльность как уважение прежде всего к властям, лишь потом – верность действующим законам [3, с. 640]. При таком подходе действительно некоторые запреты и ограничения для государственных служащих можно отнести к реальным рычагам воздействия на человека государственного режима, ограничивающего свободное выражение его мировоззрения и политических взглядов. Такое понимание лояльности значительно сужает его смысл, ограничивает волю государственного служащего рамками «запрет – ограничение». Не совсем верно служебную лояльность государственного служащего рассматривать лишь в контексте его политической нейтральности или верности органу власти – это обедняет представление о публичной направленности службы, ее социальном смысле и назначении.

Верность государству не стоит также сводить исключительно к этическому аспекту, заключающемуся в построении моральных кодексов профессиональной среды, убеждениях, сформулированных на их основе, т. е. в содержании психики и внутреннего мира личности государственного служащего [1, с. 59]. Это более сложная категория, сочетающая общие основы реализации государственного управления и внутреннюю убежденность государственного служащего в правильности и полезности

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

реализации государственных функций на основе действующего законодательства.

В коммерческих организациях к этому термину прибегают все чаще. В кредитно-денежных отношениях проще установить «выгодно или нет», нежели в специфической профессиональной деятельности, которой является государственная служба.

Призывая повышать лояльность своих сотрудников и клиентов, вкладывая крупные денежные средства в реализацию программ лояльности, бизнесмены и банкиры под лояльностью понимают желание граждан продолжать совершать покупки, брать кредиты, ссуды у одних и тех же субъектов финансового рынка. Стимулируется при этом лояльность просто: предоставляются скидки, льготы по кредитам, специальные условия по займам и др. Результат реализации программ лояльности исчисляется по полученной прибыли, а потери при низком уровне лояльности клиента выражаются в неполучении денежных средств. Столь простая схема при определении лояльности государственного служащего неприемлема.

Трудно оценить преданность государственного служащего, его цели в служении Отечеству. Получает ли государство в полном объеме интеллектуальные и иные дивиденды от его верности либо наоборот. Единственное, о чем можно говорить с уверенностью, что государственный служащий, не обладающий лояльностью по отношению к государству, способен нанести огромный вред, исчисляемый не только материальными потерями, но и возникшей угрозой национальной безопасности и граждан, авторитету государства, престижу государственной службы и т. д.

Поэтому лояльность, т. е. верность государственного служащего при реализации профессиональных полномочий и вне их, должна выступать основным правовым принципом государственной службы, который, безусловно, необходимо закрепить в законе. Исходя из смысла термина «принцип», означающего начало, основу, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе [2, с. 92]. Поэтому принцип лояльности к государственной службе, закрепленный в соответ-

ствующем федеральном законе, укажет, что преданность государственным интересам должна присутствовать у всех без исключения государственных служащих.

Заметим, что лояльность в качестве принципа государственной службы закреплена в нормативных актах некоторых зарубежных государств. В их контексте предполагается, что гражданский служащий должен добросовестно участвовать в реализации программ правительства, не принимая во внимание собственные убеждения и политические взгляды, обязан лояльно относиться не только к руководству, но и к ведомству, подчиненным, коллегам. Представление аргументированных и объективных рекомендаций по просьбе вышестоящих должностных лиц также составляет один из элементов принципа лояльности [5, с. 24].

В России отношение преданности и верности интересам страны пока аккумулируется в общих принципах государственной службы, обязанностях государственного служащего и дополнительных требованиях, а также связанных с ними запретах и ограничениях в поведении служащего. Иногда конечная цель таких установок законодателем четко не сформулирована, видно лишь установленное в отношении государственного служащего ограничение, без ссылок на лояльность, поэтому и воспринимаются они не всеми однозначно, о чем говорилось выше.

Отношение лояльности лица, наделенного властными полномочиями, достаточно сложная категория, не подлежащая простой оценке «вложение – прибыль», так как включает по большей части этические аспекты. Тем не менее законодателем должно быть уделено серьезное внимание степени лояльности государственных служащих в России, ее стимулированию.

Термин «лояльность» в отношении государственных служащих при исполнении обязанностей государственной службы встречается в правовом поле лишь в определении Конституционного Суда Российской Федерации, при этом лояльность ставится в один ряд с осмотрительностью и сдержанностью².

Ни один нормативный правовой акт, регулирующий в настоящее время условия и порядок

² По делу о проверке конституционности положений п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л. Н. Кондратьевой и А. Н. Мумолина : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28, ст. 4261.

прохождения государственной службы в Российской Федерации, прямо не указывает на лояльность сотрудников. Исключение составляет приказ Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации (далее – ФССП РФ) от 12 апреля 2011 г. № 124 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы судебных приставов», в котором закреплено, что «принцип лояльности для государственного гражданского служащего ФССП РФ заключается в том, чтобы осознанно руководствоваться установленными государством и его структурами нормами и предписаниями служебного поведения, проявлять уважение и корректность по отношению к государству, ко всем государственным и общественным институтам, постоянно содействовать укреплению их авторитета»³. Можно ли на основании этого сделать вывод, что судебные приставы России обязаны быть лояльными к государственным ценностям, целям и задачам, а для других сотрудников федеральных органов государственной власти это не обязательно?

Для ответа на поставленный вопрос достаточно рассмотреть требования, предъявляемые к гражданину, решившему посвятить себя служению государству. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает ряд специальных запретов и ограничений, которые необходимо соблюдать государственным служащим. Им, например, запрещено разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан, заниматься предпринимательской деятельностью, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, отдельным категориям служащих запрещено иметь объекты недвижимости за рубежом, выезжать в отпуск за пределы Российской Федерации и т. д.

Соблюдение всех запретов, установленных законодательством, при прохождении государственной службы, безусловно, указывает на лояльность гражданина, но не исчерпывается

ими. Лояльность как правовой принцип государственной службы, на наш взгляд, не может исчерпываться лишь запретами и ограничениями, в противном случае множественность «запрещено» перекроет функцию государственной службы.

Помимо требований законодательства оптимальный правовой статус государственного служащего предполагает наличие четкой позиции по отношению к своей службе, интересам государства по всем вопросам, убежденности в правильности принимаемых решений руководством страны. Например, государственный служащий соблюдает все установленные ограничения, но оформил гражданство иного государства собственным несовершеннолетним детям. Можно ли судить по этому поступку об отношении верности государству? Наверное, устанавливать юридическую ответственность по данному факту неправильно, но следует признать, что это показатель гораздо более высокого уровня лояльности к иному государству, когда служащий невольно признает жизнь в другой стране более желанной для своих детей. Существуют и другие юридически значимые факты, свидетельствующие о лояльности государственных служащих.

Возникает закономерный вопрос об уровне ответственности государственного служащего, нарушившего принцип лояльности, что, на наш взгляд, должно стать предметом отдельного исследования. Контроль лояльности государственных служащих является одним из наиболее важных средств, с помощью которых удастся обеспечить эффективную работу органов государственной власти в зарубежных странах. Данный контроль основан на соблюдении принципов законности, беспристрастности, сдержанности, политического нейтралитета в служебной деятельности. В большинстве зарубежных государств лояльность также является важным этическим требованием, общеобязательным для государственного служащего.

Представляется весьма важным стимулирование лояльности государственного служащего. Необходимо убеждать человека, пришедшего на государственную службу, в том, что выбранная им профессиональная деятельность почетна, полезна для населения, служит интересам как страны, так и каждого человека в отдельности.

³ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2001. № 5.

Установленный в качестве правового принципа лояльности к государственной службе сведет в единую концепцию ограничения и запреты, предъявляемые к государственному служащему,

с ожиданиями государства верности и преданности его служащих и пожеланием населения, желающего видеть на государственной службе граждан, движимых идеей приносить пользу Отечеству.

Список литературы

1. Бобнева М. И., Шорохова Е. В. Социальные нормы и регуляция поведения. М. : Наука, 1978. 312 с.
2. Зажицкий В. И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92–97.
3. Политическая энциклопедия : в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд ; рук. работы Г. Ю. Семигин. М. : Мысль, 1999. Т. 1 : А–М. 751 с.
4. Пресняков М. В. Принудительная лояльность на государственной службе // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 88–94.
5. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : моногр. / А. Б. Зеленцов [и др.]. М., 2015. 446 с.

References

1. Bobneva M. I., Shorokhova E. V. *Sotsial'nye normy i regulyatsiya povedeniya* [Social Norms and Behavioral Regulation]. Moscow, Nauka Publ., 1978. 312 p.
2. Zazhitskii V. I. *Pravovye printsipy v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii* [Legal Principles in the Legislation of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1996, no. 11, pp. 92–97.
3. Semigin G. Yu. (Ed.). *Politicheskaya entsiklopediya. T. 1: A–M* [Political Encyclopedia. Vol. 1: A–M]. Moscow, Mysl' Publ., 1999. 751 p.
4. Presnyakov M. V. *Prinuditel'naya loyalt'nost' na gosudarstvennoi sluzhbe* [Forced Loyalty in Public Service]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 11, pp. 88–94.
5. Zelentsov A. B. *Tendentsii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoi administratsii v zarubezhnykh gosudarstvakh* [Trends in the Development of Control over the Activities of Public Administration in Foreign States]. Moscow, 2015. 446 p.