
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

© 2014 г. Михаил Валерьевич Костенников¹,
Алексей Валентинович Куракин², Антон Юрьевич Ватель³

Краткая аннотация: в статье рассматриваются правовые и организационные проблемы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, отмечается, что соответствующие стандарты являются составной частью их административно-правового статуса. Кроме того, указывается, что с помощью различных административно-правовых средств государство формирует среду, которая не будет восприимчива к различным коррупционным правонарушениям.

Annotation: the article describes legal and organizational issues in realization of anti-corruption standards of professional behavior of state and civil officers, the article points out that existing standards are the integrate part of their administrative and legal status. Besides, it says that the state is able to build an environment, which will not be susceptible to different corruption offences with the help of various administrative and legal means.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, стандарт, этика, поведение, статус, ответственность, контроль, регулирование, противодействие, закон.

Key words: corruption, delinquency, standard, ethics, behavior, status, responsibility, control, regulation, prevention, law.

В современных социально-экономических и политических условиях Российская Федерация столкнулась со множеством вызовов и проблем различного характера. Одной из самых серьезных проблем, существенно препятствующих проведению многих государственных преобразований, нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц, взаимодействующих с органами государственной власти и управления, является проблема коррупции. Эта проблема затрагивала публичные интересы государств практически на всем протяжении развития человеческой цивилизации и государственности. Вследствие коррупции разрушилось множество империй, были подорваны основы государственного суверенитета целого ряда государств, причинен огромный моральный вред

и материальный ущерб. В этой связи государственная власть в целях собственного выживания просто обязана вести борьбу с этим негативным социально-правовым явлением, которое подрывает ее основы, а также делает неэффективным систему государственного управления. По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2013 г. правоохранительными органами к уголовной ответственности привлечено свыше 8.7 тыс. лиц, совершивших коррупционные преступления, что на 19.4% больше, чем в 2012 г.⁴

Несмотря на достаточно большое количество уголовных дел, связанных с коррупцией, реальная ситуация в этой сфере выглядит более чем скромно. Так, в Индексе восприятия коррупции в 2012 г. Россия заняла 133-е место из 176 возможных. По информации Transparency International, Индекс восприятия коррупции в нашей стране за 2013 г. соответствует 127-му месту из 177 государств, участвовавших в рейтинге. Столько же получили такие государства, как Азербайджан,

¹ Профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук (E-mail: m-2263768@yandex.ru).

² Профессор того же института, доктор юридических наук (E-mail: kurakinaleksey@gmail.com).

³ Преподаватель Московского университета МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: vatel1991@mail.com).

⁴ См.: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85516/> (Дата обращения: 8.12.2013 г.).

Пакистан, Никарагуа, Мали, Мадагаскар, Ливан, Гамбия и Коморские острова⁵.

Следует признать, что высокий уровень коррупции на всех уровнях государственной власти и управления сдерживает развитие нашей страны, препятствует развитию экономики, представляет угрозу национальной безопасности. Как показывают многие социологические, экономические и правовые исследования, а также экспертные оценки, в настоящее время в России на оплату услуг чиновников коммерсанты затрачивают от 20 до 50% своей прибыли. Более половины западных бизнесменов отмечают, что в странах Восточной Европы взятка – обычная практика. Более 80% из них сказали, что полученные за взятки бюрократические услуги целиком окупили их затраты⁶.

Проблема коррупции не может быть решена в короткий промежуток времени. Для ее решения практически каждому государству, в котором удалось в этом направлении сколько-нибудь продвинуться, требовалось определенное время, в течение которого формировалось законодательство о противодействии коррупции, создавались необходимые структуры, призванные ей противодействовать, развивалось гражданское общество и т.д. Именно по такому эволюционному пути шли многие индустриально развитые государства. В чем-то похожий процесс идет сейчас и в Российской Федерации.

Сегодня можно видеть интенсивно развивающееся законодательство о противодействии коррупции (законы: “О противодействии коррупции” (2008); “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” (2009); “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции” (2011); “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” (2012); “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами” (2013) и др.).

Исследование и опыт антикоррупционной политики целого ряда государств показывают, что наиболее эффективными правовыми средствами противодействия коррупции в системе государственной службы, а также в органах государственной власти и управления являются именно административно-правовые средства. С помощью умелого их использования вполне возможно сформировать такую социальную и административную среду, при которой коррупция не сможет существовать, а тем более развиваться.

Следует отметить, что государственный служащий весьма часто стоит в центре коррупционного правонарушения. Своими виновными действиями он целенаправленно формирует коррупционную ситуацию и, как следствие, причиняет вред охраняемым законом публично-правовым интересам. Исходя из этого, в настоящее время, как никогда, актуальна задача формирования и законодательного закрепления антикоррупционного статуса государственного служащего вообще и государственного гражданского служащего, в частности. Кроме того, для противодействия коррупции, а также снижения ее негативных последствий государству необходим комплекс правовых, организационных, технических, информационных, а также и финансовых средств. Относительно последних представляется возможным сказать, что только на профилактику коррупции ежегодно в нашей стране тратится свыше 2 млрд руб. В руках у государства сосредоточены все необходимые ресурсы для противодействия коррупции, однако на пути их реализации имеется достаточно много проблем самого различного характера.

Коррупция имеет социальные корни и, следовательно, представляет собой социальное явление, а точнее – явление антисоциальное, которое самой сутью своего существования, а также своими последствиями причиняет весьма серьезный, а порой и невосполнимый ущерб всему обществу, в конечном счете причиняя ущерб каждому человеку независимо от того, состоит ли он на государственной службе или нет, является ли он участником коррупционных отношений или ведет бескомпромиссную борьбу с коррупцией. Именно вследствие коррупции подавляющая часть населения нашей страны вытесняется из устоявшейся системы социальной защиты и обеспечения, а также все более отдаляется от целого ряда бесплатных государственных услуг и сервиса. Все это вызывает негодование в обществе, а также весьма серьезную озабоченность, особенно со

⁵ См.: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/blog> (Дата обращения: 7.12.2013 г.).

⁶ См.: Лукашук И.И. Международно-правовые формы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 84.

стороны малообеспеченных и слабо защищенных с правовой точки зрения слоев населения.

Негативные последствия коррупции на себе ощущают и представители бизнеса, которые вынуждены в конечную цену своего продукта (оказываемой услуги) включать и коррупционную ренту. Как отмечают эксперты фонда ИНДЕМ, коррупция – главный и динамично растущий сектор российской экономики. Она преследует любой бизнес – от регистрации до его захвата чиновниками или разорения. Годовой доход от коррупции сегодня более чем в два раза превысил суммарный доход от экспорта сырой нефти, нефтепродуктов и газа. Коррупция в России из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превратилась в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан, бизнеса и государства⁷.

Все это говорит о том, что обозначенную проблему надо решать, и как можно скорее. Для этого нужен комплекс действенных мер самого различного порядка, но перед их реализацией, конечно, необходимо знать социальную сущность коррупции, а также ту среду, где она интенсивно развивается. Безусловно, любое отклоняющееся или деликтное поведение в системе государственной службы имеет социальный подтекст. Коррупция, как уже отмечалось выше, в этом смысле исключением не является. Для противодействия ей следует прежде всего воздействовать на ее социальные корни, а также причины, которые ее репродуцируют. Исходя из этого, на повестке дня должна быть не только борьба с коррупционерами в системе государственной службы, но и формирование такой социальной и административной среды, при которой коррупция не могла бы возникнуть в принципе, а коррупционеры, соответственно, не могли бы комфортно пребывать в такой среде.

Именно такую среду (с помощью предписаний норм административного права) государство пытается в настоящее время сформировать. В этой связи представляется верным курс на определение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Такой стандарт служебного поведения должен быть определенным гарантом на пути развития той среды в системе государственной службы, которая была бы нетерпима к любым формам коррупции. Говоря о структуре антикоррупционных стандартов служебного поведения

государственных гражданских служащих, необходимо отметить, что такие стандарты должны четко определять границы запрещающего и дозволенного поведения как для самого служащего, так и для членов его семьи и, как минимум, близких родственников. Эти требования должны касаться и представителей бизнеса, а также граждан, которые контактируют с соответствующим чиновником.

В системе административно-правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской службе особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных гражданских служащих. *Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих* являются составной частью их административно-правового статуса. В их конструкцию включаются запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера, за несоблюдение которых должны применяться меры дисциплинарного или иного воздействия.

Содержание обозначенных стандартов достаточно разнообразно, но, как показывает исследование, эти стандарты прежде всего должны наполняться административной и этической составляющими. Этика служебного поведения государственного служащего представляется категорией достаточно сложной, поскольку не все этические императивы могут быть закреплены с помощью норм права, содержащихся в законе или каком-либо ином нормативном документе. Тем не менее служебная этика есть важный императив в деятельности государственного служащего. Как отмечал В.Д. Попков, “соблюдение законности, этических начал в служебной деятельности каждым государственным служащим, и прежде всего должностными лицами, является необходимым условием дальнейшего укрепления государственной дисциплины”⁸.

Следует также отметить, что попытки закрепить этические принципы межличностного общения и взаимодействия в системе государственной службы имеют давние традиции в ряде зарубежных государств. Подчеркнем, что такая практика принесла весьма ощутимый результат в деле противодействия коррупции. В этой связи верен тезис о том, что административная этика считается одним из важнейших способов противодействия коррупции, а управление административной

⁷ См.: Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. С. 4.

⁸ Попков В.Д. Этика советской государственной службы. М., 1970. С. 118.

этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев⁹.

Определенный опыт развития профессиональной этики служебного поведения есть и в нашей стране. Особенно сильны традиции такого нормативного закрепления в системе военной и правоохранительной служб. Надо признать, что потенциал этических кодексов, кодексов профессиональной этики, а также иных подобных документов может быть востребован только при определенных обстоятельствах, а именно – при должной личной и правовой культуре того лица, которое состоит на государственной службе. Приходится констатировать, что проблема правовой культуры российского общества сегодня оставляет желать лучшего. Именно поэтому многие граждане весьма терпимо, а в некоторых случаях и с пониманием относятся к проблеме коррупции. Эти люди видят в коррупции возможность для себя преодолеть необоснованные административные барьеры и ограничения, которые установлены в системе государственного управления. Другие члены общества видят в коррупции возможность избежать привлечения к юридической ответственности, а также без необходимости на то оснований ускорить разрешение своего административного дела и т.д. Все это является питательной средой для роста коррупции как на самом низу системы власти и управления, так и на самых верхних этапах государственной службы. В этой связи не случаен тезис Ю.А. Дмитриева о том, что в полицейском государстве коррупция – единственное положительное явление, которое позволяет его гражданам достигать желаемых целей в обход бюрократии и произвола его чиновников¹⁰.

Подчеркнем, что бессмысленно бороться с коррупцией в каком-то одном сегменте или уровне государственной службы. Противодействие коррупции должно охватывать все без исключения аспекты публичного управления, а также частноправовую сферу хозяйственной деятельности. Следует согласиться также и с тем, что борьба только лишь с коррупцией без решения других проблем в сфере государственного управления, а также в политической системе Российского государства обречена на провал. Как верно отмечает С. Роуз-Аккерман, “коррупция относится к тем

проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других проблем”¹¹.

Уровень коррупции в Российской Федерации не позволит провести эффективно ни одну реформу, соответственно, не позволяет качественно улучшить жизнь людей. Можно сколь угодно развивать законодательство о противодействии коррупции, принимать планы и стратегии противодействия, констатировать факт, что российское антикоррупционное законодательство полностью соответствует европейским и международным стандартам, можно даже этим гордиться. Однако, к сожалению, само по себе антикоррупционное законодательство и антикоррупционные программы не снижают уровня коррупции. Помимо законодательства о противодействии коррупции необходимо развивать демократические институты, создавать условия для развития гражданского общества “снизу”, а не по команде “сверху”.

Необходимо также добиться независимости власти от гражданского общества, как это имеет место, например, в США, в некоторых европейских странах и государствах Юго-Восточной Азии. Следует жестко и бескомпромиссно наказывать коррупционеров; брать пример с лидеров тех стран, которые сажали за коррупцию своих лучших друзей и родственников. Только в этом случае можно добиться хотя бы сколько-нибудь заметных результатов в деле противодействия коррупции. Как отмечал в свое время премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю, “начать с пропаганды высоких моральных принципов, твердых убеждений и самых лучших намерений искоренить коррупцию – легко. А вот жить в соответствии с этими добрыми намерениями – трудно. Для этого требуются сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений”¹².

В этой связи можно только приветствовать Антикоррупционную хартию российского бизнеса, в которой отмечается: “Мы, участники настоящей Хартии, будем всемерно содействовать тому, чтобы коррупционные действия вне зависимости от форм и способов их осуществления не только были наказаны по закону, но и сопровождались широким общественным осуждением и неприятием коррупции как опасного социального порока”.

Только в случае компетентного применения как правовых, так и морально-этических

⁹ См.: Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. М., 2003. С. 5.

¹⁰ См.: Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Гос. и право. 2012. № 5. С. 12.

¹¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М., 2006. С. 297.

¹² Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. М., 2003.

составляющих антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих борьба с коррупцией сможет дать определенные позитивные результаты, снизив уровень коррупции в Российской Федерации до того предела, когда это явление не будет реально угрожать национальной безопасности нашей страны.

В мире нет ни одного индустриально развитого государства, где проблема коррупции о себе не заявляла бы вообще. В то же время в соответствии с национальной статистикой и исследованиями, которые проводятся международными неправительственными организациями, во многих странах уровень коррупции очень низок. По данным Transparency International, в Индексе восприятия коррупции за 2013 г. первое место принадлежит Дании и Новой Зеландии – 91 балл, второе место занимают Финляндия и Швеция – 89 баллов¹³.

В этой связи можно усмотреть прямую и непосредственную зависимость между решением проблемы коррупции в системе государственной службы и ростом национального благосостояния общества. Практически каждая из тех стран, которая добилась определенных успехов в деле противодействия коррупции, шла определенным путем, учитывающим национальные традиции, определенную ментальность населения, политический и правовой режим и др.

Однако, несмотря на определенные национальные, культурные, а также исторические особенности, во всех странах, где проблема коррупции принципиально решена, их руководством в свое время была проявлена определенная воля в деле реализации антикоррупционной политики. В этих государствах создавались необходимые правоохранительные и контролирурующие структуры, призванные вести борьбу с коррупцией, был сформирован комплекс необходимых правовых средств, а также система антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих. Все эти и некоторые другие средства в конечном счете и дали определенный позитивный результат в деле противодействия коррупции в системе государственной службы многих индустриально развитых государств.

В содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих ряда государств находятся в целом похожие средства и предписания. Так, к наиболее типичному набору антикоррупционных стандартов

служебного поведения в системе государственной службы относятся различного рода запреты, ограничения, обязанности, а также этические принципы служебного поведения.

Раскрытие особенностей антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих в зарубежных государствах дает возможность сделать вывод об их классификации по определенным критериям, которые позволяют увидеть место того или иного средства в деле противодействия коррупции. Исходя из этого, антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные для государственных служащих в зарубежных государствах, подразделяются в зависимости от методов воздействия на их поведение, формы предписания и юридических последствий своей реализации.

Говоря о *международно-правовом аспекте* обозначенной проблемы, можно сказать, что нормы международного права, в какой бы сфере они ни устанавливались, практически всегда задают вектор в развитии национального законодательства многих государств, особенно тому, которое присоединилось к соответствующему международно-правовому акту впервые. Как правило, нормы международного права принимаются по наиболее глобальным проблемам, существующим в данный момент в мире или отдельном регионе (континенте). Задача, которая стоит перед соответствующими нормами, – объединение усилий целого ряда государств, международных организаций, а также институтов гражданского общества, которые функционируют в различных странах, в решении глобальных проблем.

Проблема коррупции в системе государственной службы, а также в системе органов государственной власти и управления, безусловно, к таким проблемам относится. Коррупция с каждым годом становится все более транснациональной. Коррупционеры все изощреннее скрывают имущество, полученное по результатам своей противоправной деятельности в государственном аппарате в зарубежных государствах, а в некоторых случаях – и в оффшорных юрисдикциях. Как никогда, актуально объединение усилий международного сообщества, а также отдельных государств в деле противодействия коррупции, а также установления унифицированных антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих.

Исходя из анализа *зарубежного опыта реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих*, представляется необходимым дополнить

¹³ См.: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/blog> (Дата обращения: 7.12.2013 г.).

ст. 17 Федерального закона “О государственной гражданской службе РФедерации” от 27 июля 2004 г.¹⁴ таким запретом, как недопустимость государственному гражданскому служащему, а также его супруге (супругу) иметь в собственности недвижимое имущество в тех государствах, которые имеют статус оффшорных юрисдикций.

Следует отметить, что определенные позитивные шаги в рассматриваемом направлении ранее уже сделаны. В рамках СНГ приняты и действуют модельные законы, предписания которых направлены на противодействие коррупции. Так, в 1999 г. на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят Модельный закон о борьбе с коррупцией¹⁵.

Закрепленные в соответствующих актах антикоррупционные стандарты служебного поведения могут, как уже отмечалось, считаться составной частью административно-правового статуса государственного гражданского служащего нашей страны. Помимо этого в настоящее время Российская Федерация является полноценным участником ряда международных и европейских антикоррупционных конвенций. Однако далеко не все их предписания исполняются в полном объеме. С учетом требований целого ряда международных актов в сфере противодействия коррупции необходимо интенсивнее развивать институт административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, а также совершенствовать международные и национальные механизмы реализации закона о запрете государственным служащим иметь счета, хранить денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Административные запреты занимают значительное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих – соответствующие средства не позволяют служащему выйти за границы дозволенного ему поведения. В этой связи роль и значение запретов в соответствующем направлении административно-правового регулирования весьма высоки. В настоящий момент запреты в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих носят преимущественно общий характер. Они обязательны для всех служащих независимо от сферы

управления. Такой подход сегодня уже нельзя признать в полной мере удовлетворительным. Должны получить развитие новые антикоррупционные запреты в системе государственной службы, которые будут находиться в зависимости от сферы государственного управления, от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

Рассматривая *запреты* как составную часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, можно прийти к выводу о том, что обозначенные средства известны институту государственной службы достаточно давно, а некоторые из них с момента своего первого нормативного закрепления практически не изменились. Особенность запретов, обусловленных режимом государственной службы, состоит в том, что они, по сути, являются обязанностями, соблюдение которых объективно необходимо, иначе государственная служба утратит свои социальные функции и станет местом решения хозяйственных и политических вопросов. Подобное положение вещей не может допустить ни одно государство, которое озабочено проблемой суверенитета своей государственной службы.

Исследование сущности антикоррупционных запретов дает возможность сделать вывод о том, что новые вызовы во внешней среде функционирования государственной службы обуславливают необходимость расширения антикоррупционных запретов на те сферы жизнедеятельности государственного служащего и членов его семьи, которые оказались под коррупционным воздействием. Поэтому вполне оправдан запрет на открытие государственным служащим счетов в кредитных организациях, расположенных за пределами Российской Федерации. Представляется также необходимым вернуться к вопросу о запрете государственному служащему владеть недвижимостью в оффшорных юрисдикциях, а также в тех странах, которые не присоединились к различным антикоррупционным конвенциям и соглашениям, действующим в этой сфере. Запреты как составная часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих могут быть эффективным средством противодействия коррупции только при их надлежащем обеспечении соответствующими мерами дисциплинарной и административной ответственности.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁵ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1999. № 21. С. 70.

В этой связи было бы вполне логично расширить перечень оснований для увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия, за несоблюдение им всех без исключения запретов, направленных на противодействие коррупции. Для выявления же фактов несоблюдения запретов, связанных с государственной службой, необходимо принять нормативный правовой акт, которым следует утвердить порядок проведения служебных проверок по фактам совершения государственным служащим коррупционных дисциплинарных проступков. Такой подход позволил бы более действенно проводить соответствующие проверочные мероприятия. Кроме того, такая проверка проводилась бы в специальном процессуальном режиме.

Изучение действующего законодательства, а также ряда программных документов, посвященных проблеме противодействия коррупции, позволяет сделать вывод о том, что одной из приоритетных задач антикоррупционной политики являются профилактика коррупции, а также создание атмосферы нетерпимости к различным должностным — корыстным злоупотреблениям как в обществе в целом, так и в корпоративной чиновничьей среде.

Для решения этой задачи предполагаются проведение различного рода просветительских мероприятий антикоррупционного содержания, создание подразделений по профилактике коррупции в органах власти и управления, по разрешению конфликта интересов и обеспечению надлежащего служебного поведения, а также проведению иных организационных мероприятий по соответствующему предмету. К сожалению, приходится констатировать, что многие из нормативно закрепленных организационных мероприятий, которые должны быть направлены на противодействие и профилактику коррупции, должным образом не выполняются. Формально сформированные комиссии по разрешению конфликта интересов и обеспечению надлежащего служебного поведения в большинстве федеральных органов исполнительной власти с момента своего создания не провели ни одного заседания.

Все эти, а также ряд иных фактов могут убедительно свидетельствовать о том, что организационный механизм противодействия коррупции в целом, а также при реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, в частности, не работает. В этой связи уже сейчас, несмотря на то что с момента принятия основных нормативных документов по вопросу противодействия

коррупции прошло менее пяти лет, необходимо провести ревизию соответствующего массива нормативных правовых актов, принятых по предмету противодействия коррупции. Следует выявить, какие предписания, содержащиеся в них, не используются, а также установить причины подобного положения вещей. Учитывая сложившееся положение дел в рассматриваемой сфере, было бы целесообразно установить меры административной ответственности должностных лиц в виде дисквалификации за бездействие в реализации законодательства о противодействии коррупции и обеспечении антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Несмотря на ряд правильных предписаний, содержащихся в законодательстве о противодействии коррупции, уже сейчас можно говорить о том, что их потенциал практически не используется.

Так, практически не работает предписание, касающееся уведомления государственным служащим представителя нанимателя о факте его склонения к совершению коррупционного правонарушения, бездействует институт административной ответственности юридических лиц, от имени которых следует вознаграждение соответствующему должностному лицу государственной или муниципальной службы. Как отмечалось ранее, в настоящее время приходится признать, что системно законодательство о противодействии коррупции не работает. Сложившаяся практика обусловлена обстоятельствами как объективного, так и субъективного порядка. Для изменения сложившегося положения дел необходимо корректировать отношение государственных служащих к законодательству о противодействии коррупции с помощью (при наличии на то оснований) жестких дисциплинарных мер воздействия. Попытаться также исключить политическую конъюнктуру и избирательность в реализации законодательства о противодействии коррупции в системе государственной службы, а также сделать акцент на противодействие кадровой коррупции в системе государственной службы и самым принципиальным образом пресекать коррупционную кадровую политику, наказывать тех руководителей органов власти и управления, которые комплектуют корпус государственных служащих по принципу личной преданности, землячества и семейственности.

Подобная негативная практика уже сейчас привела к крайне отрицательным последствиям для всего общества и государства. Она не позволила реализоваться на государственной службе профессиональным и честным кадрам. Как

верно отмечает К.С. Бельский, основной вред протекционизма заключается в способствовании антиотбору в системе государственной службы. Одаренные организаторскими способностями молодые люди из малоимущих или средних классов, получившие образование, вследствие протекционизма и отсутствия ротации кадров в системе государственной службы лишены возможности развивать свои дарования. Они оказываются прикрепленными к более низким видам служебной деятельности, и их управленческие таланты нередко погибают для общества. В связи с этим власть, по сути, стала делом “семейным”¹⁶.

Необходимо начать реализацию Закона о ротации кадров в системе государственной гражданской службы, а также составить федеральный реестр государственных должностей, в наибольшей степени подверженных коррупционному воздействию. Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе” от 6 декабря 2011 г.¹⁷ устанавливает, что ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

В целях усиления воздействия законодательства о противодействии коррупции в отношении государственных гражданских служащих было бы вполне оправданно в дополнение к должностному регламенту государственного гражданского служащего добавить в качестве приложения или нового документа такой акт, как антикоррупционный должностной стандарт служебного поведения. Для приведения в действие предписаний законодательства о ротации государственных гражданских служащих назрела необходимость утвердить указом Президента РФ Реестр должностей федеральной государственной службы, которые, как показывает опыт противодействия коррупции, в наибольшей степени были подвержены ее воздействию.

Для недопущения фактов неправомерного использования информации о фактах коррупции в системе государственной гражданской службы необходимо специально предусмотреть в ст. 56–57 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.¹⁸ меры дисциплинарной ответственности служащего вплоть до его увольнения за предоставление или распространение заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего. В настоящее время возникла также необходимость расширения оснований увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия. Так, этот перечень было бы целесообразно дополнить таким основанием, как невыполнение государственным служащим обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Как уже отмечалось, в вопросах обеспечения антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих далеко не в полном объеме использован институт административной ответственности. Представляется необходимым в КоАП РФ выделить главу “Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о противодействии коррупции”, а также определить специальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях соответствующей категории.

Проблема коррупции в системе государственной службы сиюминутно не решается. Для снижения уровня коррупции необходима последовательная и системная антикоррупционная политика. В целях достижения определенного результата в деле реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих также необходимы действенные правовые средства, механизмы их реализации. Предложенные пути решения этих проблем, надеемся, позволят повысить эффективность реализации законодательства о противодействии коррупции в Российской Федерации.

¹⁶ Бельский К.С. Об уточнении понятия “коррупция” // Гос. и право. 2012. № 12. С. 25.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7337.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.