

На правах рукописи

ВАТЕЛЬ

Антон Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ СЛУЖЕБНОГО
ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность 12.00.14 –

административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук



005546032

13 MAR 2014

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

- Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Трунцевский Юрий Владимирович
- Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Савостин Алексей Анатольевич,
профессор кафедры административного и
финансового права ФГБОУ ВПО
«Российский экономический университет им.
Г.В. Плеханова»
- кандидат юридических наук, доцент
Трегубова Елена Валентиновна,
декан факультета психологии, права и связей
с общественностью НОУ ВПО «Социально-
экономический институт»
- Ведущая организация – Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Государственный университет управления»
(ГУУ)

Защита диссертации состоится 10 апреля 2014 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современных социально-экономических и политических условиях Российская Федерация столкнулась с множеством вызовов и угроз. Одной проблемой, которая существенно препятствует проведению многих государственных преобразований, нарушает 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 разрушалась множество империй, были подорваны основы государственного суверенитета целого ряда государств, причинен огромный моральный 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 неэффективной систему государственного управления.

Проблема коррупции – эта проблема, которая не может быть решена в короткий промежуток времени. Для ее решения практически каждому государству 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, в настоящее время, уже индустриально развитые государства. В чем-то похожий процесс идет сегодня и в Российской Федерации.

В настоящее время можно видеть интенсивно развивающееся законодательство о противодействии коррупции, а также развитие антикоррупционных стандартов служебного поведения, установленных для государственных гражданских служащих. Исследование и опыт антикоррупционной политики целого ряда государств показывает, 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 использования этих средств, возможно сформировать такую социальную и административную среду, при которой коррупция не сможет существовать, а тем более развиваться.

Нужно отметить, что государственный служащий достаточно часто стоит в центре коррупционного правонарушения, вследствие своих виновных действий, он целенаправленно формирует коррупционную ситуацию и, как следствие этого, 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.

Степень научной разработанности темы. По исследуемой теме был защищен ряд диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук, в том числе: Куракиным А.В. «Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации» (Люберцы, 2008), целый ряд кандидатский диссертаций: Севрюгин К.В. «Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование» (Тюмень, 2011); Шевелевич А.А. «Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы» (М., 2008); Щеколдин С.Ю. «Конфликт интересов в государственных служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты» (Воронеж, 2011) и др.

В защищенных диссертациях по проблеме административно-правового противодействия коррупции, акцент сделан преимущественно на вопросы формирования соответствующих административно-правовых средств,

а также на разрешение конфликта интересов в системе государственной службы. Следует добавить, что в ранее защищенных диссертациях, внимание обращается лишь на отдельные аспекты административно-правового регулирования противодействия коррупции в служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Автор представленной диссертации рассматривает антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих, как основу их правового положения в системе государственной службы. Кроме того, в работе осуществлено раскрытие административно-правового механизма реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, что существенно отличает настоящую диссертацию от иных ранее проведенных исследований по аналогичной проблематике.

Таким образом, несмотря на то, что проблемы административно-правового регулирования противодействия коррупции были ранее предметом исследования, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработан антикоррупционный стандарт служебного поведения государственных гражданских служащих пока не приходится.

Исходя из этого, исследование административно-правового регулирования антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, представляется весьма актуальным и своевременным.

Теоретическая база исследования. Проблемы административно-правового регулирования государственно-служебных отношений и противодействия коррупции, в частности, ранее исследовались в научной литературе по административному праву. Так, при подготовке работы были использованы научные труды: Г.В. Атаманчука, В.В. Астанина, С.С. Алексеева, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, Б.В. Волженкина, И.И. Веремеенко, А.А. Гришковца, И. Ермилина, А.П. Коренева,

Л.М. Колодкина, В.М. Корякина, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, Н. Карагодина, А.Ф. Ноздрачева, В.М. Николайчика, А.В. Оболонского, Л.Л. Попова, Ю.Н. Старилова, Э.В. Талапиной, Ю.В. Трунцевского, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих.

Предметом диссертационного исследования является комплекс проблем научного и прикладного характера, связанных с реализацией антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является раскрытие механизма реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих и формулирование на этой основе предложений по его совершенствованию.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следующих взаимосвязанных задач:

- определить социальную обусловленность и значение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих;
- дать понятие, а также раскрыть содержание антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих;
- определить критерии классификации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих зарубежных государств;
- проанализировать международно-правовые основы административного механизма установления антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих;

– обосновать установление административных запретов в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих;

– раскрыть принципы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих;

- наметить перспективы совершенствования реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих.

Методология и методика диссертационного исследования.

Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общефилософский, теоретический, эмпирический методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Эмпирическая и информационная база исследования.

Информационную базу исследования составили индексы восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index ; CPI), которые публикуются Transparency International и охватывают период времени с 2011 по 2013 гг. Информационные материалы общероссийской общественной организации «Комиссия по борьбе с коррупцией», а также материалы фонда «Информатика для демократии». При подготовке работы было изучено 8 определений Верховного Суда РФ, вынесенных по фактам рассмотрения административных и гражданских дел, связанных с реализацией законодательства о противодействии коррупции, 5 постановлений Конституционного Суда РФ, в которых оспаривалась конституционность ряда положений закона «О противодействии коррупции». Анализировались статистические данные о состоянии коррупционной преступности и практики реализации

законодательства о противодействии коррупции в 2012-2013 гг., которые опубликованы Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Научная новизна диссертации. В диссертации раскрыто социальная необходимость установления антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, а также раскрывается их содержание и особенности реализации. Дается классификация правовых средств, которые наполняют содержание антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, в частности, они подразделяются исходя из метода, формы их предписания, а также юридических последствий их применения. В исследовании разработана система принципов реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, помимо этого, обоснована их взаимосвязь с принципами противодействия коррупции, а также принципами организации и осуществления государственной гражданской службы. Также в работе определены перспективные направления развития и реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Обоснован вывод о том, что антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих являются составной частью их административно-правового статуса, в связи с этим в их конструкцию включаются запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера за несоблюдение которых должны применяться меры дисциплинарного или иного воздействия.

2. Классификация антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих может быть осуществлена в зависимости от формы их закрепления, методов воздействия, а также юридических последствий их нарушения. В работе обосновывается необходимость расширения границ воздействия антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих,

которые занимают должности в наибольшей степени подверженные коррупционному воздействию, в связи с этим ряд антикоррупционных ограничений и обязанностей должны касаться так же и родителей соответствующего государственного гражданского служащего, его совершеннолетних детей, а также родных братьев и сестер.

3. Исходя из анализа зарубежного опыта реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, обосновывается необходимость дополнения ст. 17 закона «О государственной гражданской службе РФ» таким запретом, как недопустимость государственному гражданскому служащему, а также его супруге (супругу) иметь в собственности недвижимое имущество в тех государствах, которые имеют статус офшорных юрисдикций.

4. В целях усиления воздействия законодательства о противодействии коррупции в отношении государственных гражданских служащих, было бы вполне оправдано, в дополнение к должностному регламенту государственного гражданского служащего добавить в качестве приложения или нового документа, такой акт, как антикоррупционный должностной стандарт служебного поведения.

5. Для приведения в действие предписаний законодательства о ротации государственных гражданских служащих, назрела необходимость утвердить указом Президента России «Реестр должностей федеральной государственной службы», которые, как показывает опыт противодействия коррупции, в наибольшей степени были подвержены ее воздействию.

6. В целях недопущения фактов неправомерного использования информации о фактах коррупции в системе государственной гражданской службы, необходимо специально предусмотреть в ст. 56-57 закона «О государственной гражданской службе РФ» меры дисциплинарной ответственности служащего вплоть до его увольнения, за предоставление или распространение заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего.

7. Обосновывается 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.

8. В вопросах обеспечения антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, далеко не в полном объеме использован институт административной ответственности, в этой связи представляется необходимым в КоАП России выделить Главу «Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о противодействии коррупции».

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в работе обобщены различные точки зрения относительно содержания механизма административно-правового регулирования антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. В диссертации определены критерии классификации правовых средств, которые включаются в содержание антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. В работе также теоретически обоснован механизм реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные в ходе исследования предложения использованы при подготовке методических рекомендаций по выявлению коррупционных дисциплинарных правонарушений (проступков), совершаемых государственными гражданскими служащими. Положения диссертации внедрены в практическую деятельность Тульской областной коллегии адвокатов, в учебный процесс Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России и используются при чтении лекций по курсу: «Актуальные проблемы борьбы с коррупцией».

Апробация результатов диссертационного исследования. Положения диссертации апробированы в Государственном автономном учреждении Московской области «Телерадиовещательная компания «РТВ-Подмосковье». Отдельные аспекты диссертации были апробированы на межведомственной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административно-правовой и оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в современных условиях» (ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России» Московский областной филиал, 15 марта 2013 г.), а также на международной научно-практической Интернет – конференции «Предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих и частных компаний (ФГБОУ ВПО Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова), 19 апреля 2013 г.).

Результаты проведенного диссертационного исследования отражены в шести научных публикациях, три из которых опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава – «Концептуальные основы антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих» – состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе* – «Социальная обусловленность и значение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих» – отмечается, что проблема коррупции в современный период приобрела глобальный и системный характер. В этой связи для противодействия ей, а также снижения ее негативных последствий государству необходим комплекс правовых, организационных, технических, информационных, а также и финансовых средств. В настоящее время 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, а следовательно представляет собой социальное явление, а точнее сказать явление антисоциальное, которое самой сутью своего существования, а также своими последствиями, причиняет весьма серьезный, а порой и невосполнимый ущерб всему обществу, а в конечном итоге причиняет ущерб каждому человеку, независимо от того, состоит он на государственной службе или нет, является ли он участником коррупционных отношений или ведет бескомпромиссную борьбу с коррупцией. 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 стороны малообеспеченных и слабо защищенных с правовой точки зрения слоев населения нашей страны.

Негативные последствия коррупции на себе ощущают и представители бизнеса, которые вынуждены в конечную цену своего продукта (оказываемой услуги) включать и коррупционную ренту. Все эти и ряд иных проблем, говорят о том, что обозначенную проблему необходимо решать и как можно скорее. Для решения проблемы коррупции необходим комплекс действенных мер самого различного порядка, но перед их реализацией, конечно, необходимо знать социальную сущность коррупции, а также ту среду, где она интенсивно разви-

вается. Безусловно, любое отклоняющееся или деликтное поведение в системе государственной службы имеет социальный подтекст. Коррупция, как уже отмечалось выше, в этом смысле исключением не является, в этой связи для противодействия ей необходимо, 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 формирование такой социальной и административной среды, при которой коррупция не могла бы возникнуть в принципе, а коррупционеры, соответственно не могли бы пребывать в такой среде.

Именно такую среду с помощью предписаний норм административного права, государство пытается в настоящее время сформировать. В этой связи верен курс на определение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Такой стандарт служебного поведения являлся бы 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 также должны касаться и представителей бизнеса, а также граждан, которые контактируют с соответствующим чиновником.

Во *втором параграфе* – *«Понятие и содержание антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих»* – отмечается, что в системе административно-правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской службе, особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные именно для государственных гражданских служащих. 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. Необходимо отметить, что попытки закрепить этические принципы межличностного общения и взаимодействия в системе государственной службы имеют достаточно давние традиции в целом ряде зарубежных государств. Следует отметить, что такая практика принесла весьма существенный результат в деле противодействия коррупции.

Определенный опыт развития профессиональной этики служебного поведения есть и в нашей стране, особенно сильны традиции такого нормативного закрепления в системе военной и правоохранительной службы. 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 оставляет желать лучшего, исходя из этого, 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 необходимых 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 эшелонах государственной службы.

Необходимо также подчеркнуть, что бессмысленно бороться с коррупцией в каком-то одном сегменте или уровне государственной службы, противодей-

ствие коррупции должно охватывать все без исключения аспекты публичного управления. Только в этом случае, как правовые, так и этические составляющие антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих могут дать определенные позитивные результаты. В этом случае они смогут снизить уровень коррупции в Российской Федерации до того предела, когда это явление не будет реально угрожать национальной безопасности нашей страны.

В *третьем параграфе* – «Классификация антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих зарубежных государств» – отмечается, что в мире нет ни одного индустриально развитого государства, где проблема коррупции о себе не заявляла бы вообще. Но в то же время существует достаточно много стран, где уровень коррупции, согласно как национальной статистике, так и исследованиям, которые проводятся международными неправительственными организациями, очень низок. В этой связи можно усмотреть прямую и непосредственную зависимость между решением проблемы коррупции в системе государственной службы и ростом национального благосостояния общества и государства. Практически каждая из стран, которая добилась определенных успехов в деле противодействия коррупции, шла определенным путем, который учитывал национальные традиции, определенную ментальность населения, политический и правовой режим и др.

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 контролирующие 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 итоге и дали определенный позитивный результат в деле противо-

действия коррупции в системе государственной службы многих индустриально развитых государств. Обобщив научную литературу по обозначенному вопросу, автор в ходе исследования делает вывод о том, что в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих целого 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 метода воздействия на их поведение, формы предписания и юридических последствий своей реализации.

В *четвертом параграфе* – *«Международно-правовые основы административного механизма установления антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих»* – отмечается, что нормы международного права, в какой бы сфере они не устанавливались, практически всегда задают вектор в развитии национального законодательства многих государств, особенно тому государству, которое присоединилось к соответствующему международно-правовому акту впервые. Как правило, нормы международного права принимаются по наиболее глобальным проблемам, которые в настоящее время существуют в мире или отдельном регионе (континенте). Задача, которая стоит перед соответствующими нормами – это 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 офшорных юрисдикциях. В этой связи, 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.

Следует отметить, что определенные позитивные шаги в рассматриваемом направлении уже сделаны. Так, в рамках Содружества Независимых Государств принят и действует ряд модельных законов, предписания которых направлены на противодействие коррупции. Закрепленные в соответствующих актах антикоррупционные стандарты служебного поведения могут 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 интенсивней 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.

Вторая глава – «Проблемы административно-правового механизма реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Правовое регулирование установления административных запретов в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих» – отмечается, что административные запреты занимают весьма серьезное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Обусловлено это тем, что соответствующие средства не позволяют служащему выйти за границы дозволенного ему поведения. В этой связи роль и значение запретов в соответствующем направлении административно-правового регулирования очень высока. В настоящее время 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 в настоящее время уже нельзя признать в полной мере удовлетворительным. В связи с этим должны получить развитие новые антикоррупционные запреты в системе государственной службы, которые будут находиться в зависимости от сферы государственного управления, функции, которые выполняет соответствующий служащий, а также коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

Раскрытие запретов, как составной части антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, позволило 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 необ-

ходимо, 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.

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

В этой связи было бы вполне оправдано расширить перечень оснований для увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия, за несоблюдение им всех без исключения запретов, направленных на противодействие коррупции. А для выявления 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 эффективно проводить соответствующие проверочные мероприятия, кроме того, такая проверка проводилась бы в специальном процессуальном режиме.

Во *втором параграфе* – «*Принципы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих*» – отмечается, что принципы играют важную роль в деле противодействия коррупции в системе государственной службы. Здесь же отмечается, что принципы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих делают соответствующую деятельность более целенаправленной, а также позволяют концентрировать имеющиеся средства и ресурсы на тех аспектах служебной деятельности служащих, которые в наибольшей степени подвержены коррупционному воздействию.

Традиционно принципы какой-либо деятельности дифференцируются по определенным основаниям или критериям, позволяющим увидеть в них общее и особенное. Рассматриваемые принципы исключением не являются, так, принципы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих подразделяются на общие принципы, специальные и организационные. Говоря об общих принципах реализации рассматриваемых стандартов, следует отметить, что здесь традиционно выделяются принципы законности, обоснованности, справедливости, равенства перед законом и др.

Специальные принципы определяют специфические аспекты в реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения, в частности, к таким принципам относится принцип профессиональной служебной этики, принцип обязательности соблюдения запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы, принцип лояльности, принцип неотвратимости и адекватности юридической ответственности за коррупционные правонарушения. В исследовании прослеживается определенная логическая цепочка взаимосвязанности принципов государственной службы, принципов противодействия коррупции, а также принципов реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Такая связь вполне естественна, поскольку все эти принципы имеют, по сути, администра-

тивно-правовую природу, в этой связи соблюдение принципов одной группы, одновременно влечет за собой и соблюдение принципов, касающихся правового регулирования смежных государственно-служебных отношений.

Говоря об организационных принципах реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, следует подчеркнуть, что они в меньшей степени находят свое нормативное закрепление, а между тем, это самые динамические принципы, учет которых влияет на итоговый результат всей деятельности по противодействию коррупции в системе государственной службы. Изучение действующего законодательства, а также ряда программных документов, посвященных проблеме противодействия коррупции, позволяет сделать вывод о том, что одна из приоритетных задач антикоррупционной политики является 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 предполагается проведение различного рода просветительских мероприятий антикоррупционного содержания, создание подразделений по профилактике коррупции в органах власти и управления, по разрешению конфликта интересов и обеспечения надлежащего служебного поведения, а также проведения иных организационных мероприятий по соответствующему предмету. К сожалению, приходится констатировать, что многие из нормативно закреплённых организационных мероприятий, которые должны были быть направлены на противодействие и профилактику коррупции, должным образом не выполняются. Формально сформированные комиссии по разрешению конфликта интересов и обеспечения 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 чуть менее пяти лет, необходимо провести ревизию в соответствующем массиве 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.

В *третьем параграфе* – «Перспективы совершенствования реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих» – отмечается, что проблема коррупции в системе государственной службы, как уже отмечалось, сиюминутно не решается. Для снижения уровня коррупции необходима последовательная и системная антикоррупционная политика. Для достижения определенного результата в деле реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих также необходимы действенные правовые средства, а также механизмы их реализации. 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 му-

ниципальной службы. 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 противодействии 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, а также по принципу 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. 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. Все эти и ряд других проблем, связанных с реализацией антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, требуют своего скорейшего решения.

В заключении содержатся основные выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

В ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Ватель А.Ю., Куракин А.В., Терентьев Э.В.* Административно-правовое регулирование этического поведения государственных гражданских служащих и обеспечение их надлежащего служебного поведения // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 9-17 (0,8 / 0,3 п.л.).

2. *Ватель А.Ю.* Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов на государственной службе в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 26-30 (0,4 п.л.).

3. *Ватель А.Ю.* Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С.20-25 (0,4 п.л.).

В иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Ватель А.Ю.* Стандарты служебного и этического поведения как метод противодействия коррупции в системе государственной службы // Полицейская деятельность. – 2011. – № 6. – С. 10-14 (0,4 п.л.).

5. *Ватель А.Ю.* Административно-правовое регулирование этики и служебного поведения государственных служащих в механизме противодействия коррупции // Полицейская деятельность. – 2012. – № 1. – С. 9-13 (0,3 п.л.).

6. *Ватель А.Ю.* Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств // Полицейская деятельность. – 2012. – № 2. – С. 18-26 (0,7 п.л.).

Подписано в печать 30.12.2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1