

Куракин А.В., Горин Е.В.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СТАНДАРТ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ СОТРУДНИКА ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ

В современных социально-экономических и политических условиях Российской Федерация столкнулась с 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 стран, 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. Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 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.¹

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 место из 176 возможных. По информации Transparency International Индекс восприятия коррупции в нашей стране за 2013 г. соответствует 127 месту из 177 государств присутствующих в рейтинге. Столько же получили такие государства, как Азербайджан, Пакистан, Никарагуа, Мали, Мадагаскар, Ливан, Гамбия и Коморские острова².

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 затраты³.

Проблема коррупции – эта проблема, которая не может быть решена в короткий промежуток времени. Для ее решения практически каждому государству, в котором удалось в этом направлении сколь-нибудь продвинуться, требовалось

¹ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85516/> (дата обращения 8.12.2013)

² <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiiia-korruptcii/blog> (дата обращения 07.12.2013).

³ См.: Лукашук И.И. Международно-правовые формы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001. – С. 84.

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 сейчас и в Российской Федерации.

Сегодня можно видеть интенсивно развивающееся законодательство о противодействии коррупции (закон «О противодействии коррупции» (2008); закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009); закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (2011); закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (2012); закон «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.), а также активное 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 вполне 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. Своими виновными действиями 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. 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 сказать, явление антисоциальное, которое самой сутью своего существования, а также своими последствиями, причиняет весьма серьезный, а порой и невосполнимый ущерб всему обществу, в конечном итоге причиняя 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. 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 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. 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 государства⁴.

Все эти и ряд иных вопросов, говорят о том, что обозначенную проблему необходимо решать, и решить как можно скорее. Для этого необходим 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 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 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.

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 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 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 этапах государственной службы. В этой связи не случаен тезис Ю.А. Дмитриева о том, что в полицейском государстве коррупция – единственное положительное явление,

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

которое позволяет его гражданам достигать желаемых целей в обход бюрократии и произвола его чиновников⁵.

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 частно-правовую 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 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»⁶.

Уровень коррупции, который имеет место сейчас 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. Но, 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 зависимости власти от гражданского общества,

как это имеет место, например, в США, в некоторых европейских странах и государствах Юго-Восточной Азии. Необходимо 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 сколь-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 требуется сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений»⁷.

В этой связи можно только приветствовать Антикоррупционную хартию российского бизнеса, в которой отмечается, что «...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».

Представляется верным курс на определение антикоррупционных стандартов служебного поведения сотрудника Госавтоинспекции. 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 сотрудников Госавтоинспекции, необходимо отметить, что такие стандарты должны четко определять границы запрещающего

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

⁶ См.: С. Роуз-Аккерман. Коррупция и государство. – М., 2006. – С. 297.

⁷ См.: Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. – М., 2003.

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.

Исходя из вышеизложенного, в системе административно-правового регулирования противодействия коррупции в правоохранительной сфере особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных служащих.

Антикоррупционные стандарты служебного поведения сотрудников Госавтоинспекции 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.

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 является важным императивом в деятельности государственного служащего.

Необходимо также отметить, что попытки закрепить этические принципы межличностного общения и взаимодействия в системе правоохранительной службы имеют достаточно давние традиции в целом ряде зарубежных государств. Подчеркнем, что такая практика принесла весьма существенный 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 этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев⁸.

Только в случае компетентного применения как правовых, так и морально-этических составляющих антикоррупционных стандартов служебного поведения сотрудников Госавтоинспекции бороться 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 содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих, в том числе, разумеется, и сотрудников полиции, 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.

В рамках Содружества Независимых Государств принят и действует ряд модельных законов, предписания которых направлены на противодействие коррупции. Так, в 1999 г. на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят «Модельный закон о борьбе с коррупцией»⁹.

Закрепленные в соответствующих актах антикоррупционные стандарты служебного поведения могут, как уже от-

⁸ См.: Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. – М., 2003. – С. 5.

⁹ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1999. – № 21. – С. 70

мечалось, считаться составной частью административно-правового статуса сотрудников Госавтоинспекции 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.

Административные запреты занимают весьма серьезное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения сотрудников МВД России вообще и сотрудников Госавтоинспекции, в частности не позволяют служащему выйти за границы дозволенного ему соответствующими средствами 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 сотрудников Госавтоинспекции носят преимущественно общий характер, они обязательны для всех государственных служащих (сотрудников), независимо от сферы управления. Такой подход сегодня уже нельзя признать в полной мере удовлетворительным. Должны получить развитие новые антикоррупционные запреты в системе государственной (правоохранительной) службы, которые будут находиться в зависимости

от сферы государственного управления, от функции, которую выполняет соответствующий служащий (сотрудник), а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью сотрудников и занимаемой им должностью.

Рассматривая *запреты*, как составную часть антикоррупционных стандартов служебного поведения сотрудников Госавтоинспекции, 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.

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. Запреты, как составная часть антикоррупционных стандартов служебного поведения сотрудников Госавтоинспекции, могут быть эффективным средством противодействия коррупции только при их надлежащем обеспечении соответствующими мерами дисциплинарной и административной ответственности. В этой связи было бы вполне логично расширить перечень оснований для увольнения со службы в связи с утратой доверия, за несоблюдение сотрудником всех без исключения запретов, направленных на противодействие коррупции.

Библиография:

1. Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» // Государство и право. – 2012. – № 12.
2. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. – М., 2003. – С. 5.
3. Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. – 2012. – № 5.
4. Лукашук И.И. Международно-правовые формы борьбы с коррупцией // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001.
5. Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. – 2012. – № 10.
6. Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М., 1970.
7. С.Роуз-Аккерман Коррупция и государство. – М., 2006.
8. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
9. Костенников М.В. К вопросу о противодействии коррупции в полиции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 12. – С. 66 – 73. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.12.10700. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10700.html
10. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html

References (transliteration):

1. Bel'skii K.S. Ob utochnenii ponyatiya «korruptsiya» // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 12.
2. Vasil'ev D.V., Drobyshev P.Yu., Konov A.V. Administrativnaya etika kak sredstvo protivodeistviya korruptsii. – M., 2003. – S. 5.
3. Dmitriev Yu.A. Bor'ba s korruptsiei: fiktsiya ili real'nost'? // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 5.
4. Lukashuk I.I. Mezhdunarodno-pravovye formy bor'by s korruptsiei // Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy. – M., 2001.
5. Levin M., Satarov G. Korruptsiya v Rossii: klassifikatsiya i dinamika // Voprosy ekonomiki. – 2012. – № 10.
6. Popkov V.D. Etika sovetskoi gosudarstvennoi sluzhby. – M., 1970.
7. S. Rouz-Akkerman Korruptsiya i gosudarstvo. – M., 2006.
8. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativno-pravovoe protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby i v deyatel'nosti sotrudnikov politzii Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh gosudarstv // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – С. 65 – 83. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.1.735. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html
9. Kostennikov M.V. K voprosu o protivodeistvii korruptsii v politzii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 12. – С. 66 – 73. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.12.10700. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10700.html

10. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-nota-bene.ru/al/article_8841.html