

УДК 328.185

DOI: 10.17223/22253513/32/9

Ю.В. Трунцевский

О СОДЕРЖАНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО СТАНДАРТА ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Исследуется проблема содержания антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих, отражаются закономерности формирования соответствующих требований к служебному поведению. Элементами антикоррупционного стандарта являются: профессионально-этический стандарт, составляющий основу антикоррупционного поведения – морально-этические нормы и правила служебного поведения (профессиональной деятельности) и бытовой жизни служащего; собственно антикоррупционные требования, изложенные в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Антикоррупционные стандарты время от времени должны обновляться. Их смягчение можно объяснить снижением степени коррупционных рисков в деятельности государственных (муниципальных) служащих, ужесточение – повышением уровня таких рисков, т.е. использованием риск-ориентированного подхода. Ключевые слова: коррупция, противодействие, этика, стандарт, государственный служащий.

Принцип служения общественным интересам, а не узким личным или политическим, лежит в основе государственного (муниципального) управления. Презумпция должна заключаться в том, что государственные (муниципальные) служащие всегда выполняют свои обязанности в соответствии с самыми высокими этическими стандартами. Тем не менее существует потенциал для злоупотребления служебным положением и властью для личной выгоды.

«Если человек выбрал госслужбу, он должен быть готов к ограничениям, к общественному контролю, к выполнению специальных требований» [1]. В этой связи актуальной является разработка модели антикоррупционного поведения государственных служащих [2. С. 42]. Задача государства заключается в том, чтобы создать систему, помогающую должностным лицам сделать оптимальный выбор, особенно в случае принятия сложных этических решений, и однозначно определить порог (не)приемлемой деятельности.

Статьей 7 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) предусмотрено «введение антикоррупционных стандартов», т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Данные категории (запреты, ограничения и дозволения) и в

теории, и в практике объединяются в общее понятие «антикоррупционные стандарты» [3. С. 29].

Например, в Апелляционном определении Московского областного суда от 28.05.2014 г. по делу № 33-8814/2014 на апелляционную жалобу Ш. на решение Солнечногорского городского суда Московской области от 20.01.2014 г. по делу по иску Ш. к ГУ МВД России по Московской области и ОМВД России по Солнечногорскому району о признании незаконным приказа об увольнении и о восстановлении на работе, отказывая в удовлетворении исковых требований истца, суд исходил из того, что Ш. допустил грубое нарушение служебной дисциплины, выразившееся в несоблюдении требований к служебному поведению, стандартам антикоррупционного поведения, в ненадлежащем исполнении запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации.

Поскольку правовых и морально-этических норм, лежащих в основе антикоррупционного поведения, достаточно много, следует говорить о некотором стандарте.

Объектом исследования в статье выступили установленные правила, выступающие инструментом контроля за служебным поведением государственного (муниципального) служащего, выраженные в виде запретов, ограничений, требований, а также практика формирования антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих.

Гипотеза исследования: антикоррупционные стандарты принимаются не в форме самостоятельного документа, а являются составной частью одного или нескольких правовых актов, содержащих нормы служебного должного служебного поведения и нормы морали.

Предмет исследования – тенденции развития научных представлений и действующих норм права в сфере формирования антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих.

Цель работы – выявление закономерностей формирования содержания антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих и их правовой регламентации.

Методологией исследования выступили положения диалектического материализма, теории отражения и ряда других.

Распространенный в мировой юридической практике термин «антикоррупционный стандарт» (anticorruption standard) означает определенный набор основополагающих, официально закрепленных правил, которым должны соответствовать нормативные предписания, регулирующие конкретные виды государственно-властной деятельности, с тем чтобы ограничивать в ней коррупционные процессы, своевременно выявлять конкретные факты коррупции, предотвращать их негативные последствия [4. С. 51].

Впервые термин «антикоррупционные стандарты» в России был упомянут в 2001 г. в проекте Федерального Закона № 216592-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике»¹, согласно ст. 2 которого под

¹ См.: https://www.lawmix.ru/law_project/20620

антикоррупционными стандартами следовало понимать единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. Аналогичное определение было закреплено в модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствуют понятие и перечень антикоррупционных стандартов.

Стандарты представляют собой совокупность законодательно установленных правил, выраженных в виде запретов, ограничений, требований, следование которым предполагает формирование устойчивого антикоррупционного поведения федеральных государственных гражданских служащих независимо от замещаемой ими должности [5].

Антикоррупционные стандарты поведения – это совокупность основополагающих, законодательно установленных правил, выраженных в виде запретов, ограничений, требований, регулирующих конкретные виды деятельности, формирование устойчивого антикоррупционного поведения, направленных «не только на предупреждение совершения коррупционных проступков, но и снижение самой вероятности их совершения» [6. С. 107] и предотвращения их негативных последствий.

Антикоррупционный стандарт поведения предполагает активность действий работников, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий либо недопущение бездействия.

Антикоррупционный стандарт поведения дает возможность работникам правильно ориентироваться в сложных ситуациях, обусловленных спецификой работы, а также выступает как инструмент контроля за служебным поведением.

По мнению специалистов, «такой стандарт служебного поведения должен быть определенным гарантом на пути развития той среды, которая была бы нетерпимой к любым формам коррупции» [7. С. 27], его выполнение должно быть основано на повышении уровня правосознания служащих [8]. Внедрение антикоррупционных стандартов поведения препятствует возникновению, ограничивает интенсивность и сферу действия явлений, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Антикоррупционный стандарт позволяет самому служащему и гражданам непосредственно определять отклоняющееся служебное поведение государственного служащего, выявлять коррупционные риски в его служебной деятельности.

Предложение о том, что в антикоррупционный стандарт (термин «стандарт» означает норму, образец, эталон) следует включать практически все

¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹ от 15.11.2003 № 22-15. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>

нормы, регулирующие государственную (муниципальную) службу, поскольку они в той или иной степени направлены на предупреждение коррупции, не нашло достаточной поддержки. Специалисты склоняются к тому, что не стоит безмерно расширять содержание такой категории, как антикоррупционный стандарт [9].

Антикоррупционный стандарт является сводом правил поведения работников, формируют единый подход в выполнении ими своих должностных обязанностей и направлен на недопущение коррупционных рисков. Такой стандарт служит выработке соответствующих рекомендаций для служащих по соблюдению правил (стандартов) поведения.

Антикоррупционные стандарты поведения доводятся до сведения всех служащих под роспись; при приеме на работу новых сотрудников организуется их ознакомление с антикоррупционными стандартами поведения под роспись.

В целях усиления антикоррупционного воздействия на государственного служащего предлагается, например, в дополнение к его должностному регламенту в качестве приложения или нового документа добавить такой акт, как антикоррупционный должностной стандарт служебного поведения [10. С. 9].

Признается, что задача по созданию единого антикоррупционного стандарта служебного поведения выполнена не в полной мере [11. С. 25–29]. Отсутствует федеральный акт, который бы закрепил содержание определения такого понятия или содержание самого антикоррупционного стандарта. Учитывая положения ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации об обязанности соблюдения органами государственной власти, должностными лицами Конституции и законов, необходимо определить нормативные параметры антикоррупционного стандарта [12. С. 439].

Система антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих должна выстраиваться на основании международных и европейских требований в сфере противодействия коррупции, на Международном кодексе поведения государственных должностных лиц от 12.12.1996 г., Модельном кодексе поведения государственных служащих, утвержденном Советом Европы 11.05.2000 г., разработанных в целях определения стандартов поведения, ожидаемых со стороны государственных должностных лиц.

Отметим, что положения международно-правовых актов, включающие в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, содержат различные по своей правовой природе правовые предписания, что порождает проблему выбора модели соответствующего поведения у государства-участника [13. С. 169]. Вместе с тем каждая страна свободна закрепить более строгие стандарты¹.

Международным сообществом приняты и иные акты, регламентирующие требования к служебному поведению государственных служащих. Это

¹ См.: Рекомендации Rec(2000)10 о Кодексах поведения для государственных служащих : (приняты Комитетом Министров Совета Европы 11.05.2001 на 106-й сессии).

закреплено, например, в Рекомендации ОЭСР по совершенствованию этического поведения в государственной службе (1998), Европейском Кодексе полицейской этики, принятом Советом Европы, Конвенции Европейского Союза о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского Союза.

Следует признать, что законодательство РФ по противодействию коррупции приблизилось по духу к международным актам в сфере установления стандартов к служебному поведению государственных служащих. В связи с этим можно выделить Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”».

Поведение государственного служащего должно соответствовать этическим правилам, сформировавшимся в обществе [14. С. 3]. Одним из наиболее серьезных препятствий на пути формирования правового механизма предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления предлагается считать несоблюдение со стороны ряда государственных и муниципальных служащих этических стандартов служебного поведения, что в конечном итоге приводит к различного рода должностным злоупотреблениям [15. С. 39].

Ряд авторов считают, что в антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих «включаются запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера, за несоблюдение которых должны применяться меры дисциплинарного или иного воздействия» [16. С. 31]. Поэтому невыполнение работником в своей служебной деятельности антикоррупционных стандартов поведения не только должно рассматриваться как нарушение, но и сопровождаться общественным осуждением по неприятию коррупции как опасного социального порока.

Итак, в основе «антикоррупционного поведения лежит этика как система норм нравственного поведения человека» [4. С. 50], она выступает моральной составляющей антикоррупционного стандарта.

Существенное значение среди требований к антикоррупционному поведению служащего имеют этические правила, связанные с невозможностью проявления высокомерия, грубости, неуважительного отношения к человеку, не допускающие оскорблений, угроз в его адрес и т.п., руководствоваться которыми важно не только в профессиональной среде, при осуществлении должностных полномочий (оцениваются как лояльность, умение пойти на компромисс, взаимодействие, взаимная поддержка в отношениях с коллегами, конструктивное сотрудничество), но и в повседневной жизни (честь, достоинство, доброе имя).

Предполагается, что государственный служащий во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами должен

воздерживаться от курения. Внешний его вид при исполнении должностных обязанностей должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность [14].

Среди моральных основ стандарта антикоррупционного поведения правоохранителя можно назвать Кодекс профессиональной этики государственного служащего. Отдельные положения этического поведения нашли свое закрепление в действующих нормативных правовых актах, другие остаются социально одобряемым ориентиром поведения правоохранителя. В частности, в Республике Татарстан Указом Президента Республики Татарстан от 23.03.2011 г. № УП-142 был утвержден Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Татарстан, раздел III которого содержит стандарт антикоррупционного поведения государственного служащего.

Вместе с тем кодексы поведения не должны относиться только к коррупции. Они должны идти дальше и поощрять самые высокие этические стандарты. Об этом говорится, например, в Рекомендациях Rec(2000)10, о Кодексах поведения для государственных служащих, принятых Комитетом Министров Совета Европы.

В основе поведения государственного служащего стоит исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Отклонение при осуществлении своих полномочий от положений должностного регламента может способствовать совершению коррупционных правонарушений, а также являться признаком коррупционного поведения.

Базу антикоррупционных стандартов составляют требования к служебному поведению. Служебное поведение – это совокупность поступков и действий должностного лица или группы лиц, осуществляемых в пределах установленных законом полномочий в процессе взаимодействия между собой и с внешней средой по поводу выполнения ими своих должностных обязанностей.

Антикоррупционное поведение – совокупность поступков и действий должностного лица или группы лиц, осуществляемых в пределах установленных законом полномочий в процессе взаимодействия между собой и с внешней средой по поводу выполнения ими своих должностных обязанностей и в целях активного противодействия любому проявлению коррупции.

Требования к служебному поведению государственного гражданского служащего закреплены в ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Общие принципы служебного поведения государственных служащих утверждены Указом Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Они представляют собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов

Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

Принципы, закрепленные в п. 2 данного Указа, условно можно разделить на несколько групп:

- относящиеся к профессиональным и этическим качествам служащего (подп. «а», «г», «з» – «м», «п», «с», «т»);

- относящиеся к содержанию деятельности органов государственной власти и государственных служащих – к исполнению должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом (подп. «б», «в», «ж», «о», «р»);

- относящиеся к антикоррупционному поведению государственного служащего (подп. «д», «е», «н»).

Государственные служащие – руководители, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призваны:

- принимать меры антикоррупционного характера (подп. «а» и «б» п. 3);
- не нарушать конституционно-правовые предписания в сфере свободы деятельности политических партий и иных общественных объединений (подп. «в» п. 3).

Требования к служебному поведению государственного гражданского служащего закреплены в ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Указанный в этом законе перечень распространяемых на гражданских служащих требований к служебному поведению не является исчерпывающим. Согласно ст. 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции», федеральными конституционными законами, федеральными законами для лиц, замещающих государственные должности, «в целях противодействия коррупции могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения».

Так, в целях объединения имеющихся нормативных предписаний, закрепляющих этические стандарты поведения государственных и муниципальных служащих, предлагается разработка Кодекса служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации [10. С. 111].

Следование общим принципам позволяет закрепить следующие качества служебного поведения государственного служащего: неподкупность, следование закону, решительность, требовательность, открытость и ответственность.

Формирование содержания антикоррупционных стандартов направлено на определение:

- 1) элементов, которые должны быть включены в стандарт: запретов, ограничений, дозволений (обязанностей) служащего, закрепленных в действующем законодательстве;

- 2) круга субъектов, на которые распространяются данные стандарты, определяющие границы запрещенного и дозволенного поведения как для

самого служащего, так и для членов его семьи, как минимум близких родственников.

Антикоррупционные стандарты имеют уровни правового закрепления:

- 1) международно-правовой – международные соглашения и рекомендации международных организаций;
- 2) федеральный – на уровне федерального законодательства;
- 3) региональный: в субъектах федерации установлены стандарты для государственных гражданских служащих тех или иных органов [17] и для муниципальных служащих [18], которые должны разрабатываться исходя из принципа недопустимости «установления антикоррупционных стандартов ниже уровня, определенного федеральными законами» [19. С. 27].

Антикоррупционные стандарты могут быть классифицированы в зависимости от формы и методов реализации, а также от предмета своего регулирующего воздействия [20. С. 42].

По форме правовых предписаний (воздействия) антикоррупционные стандарты могут делиться, например, на несколько групп.

1. Запреты – требования не совершать какого-либо противоправного деяния (например, ст. 7.1 Федерального закона № 273-ФЗ «Запрет 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»). По своей сущности это – государственно-властные веления, направленные на предотвращение возможных нежелательных действий, которые могут причинить вред интересам граждан, общества и государства. Сюда же следует отнести дозволения как косвенный (общеправовой) запрет (в ст. 18 ФЗ № 19 – требования, например, не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5)).

2. Ограничения – постановка в определенные законом рамки, определение заданных границ поведения (например, ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ «Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора»).

Можно выделить запреты, связанные:

- с использованием служебного положения;
- с замещением должности;
- с получением доходов;
- с действиями после увольнения.

Так, в Стандарте антикоррупционного поведения служащего Республики Татарстан [21. С. 5] антикоррупционные стандарты поведения служащего содержат следующие обязанности, запреты и ограничения:

- обязанности: принятие мер по недопущению и урегулированию конфликта интересов; уведомление представителя нанимателя о склонении к

коррупции; передача ценных бумаг в доверительное управление; представление сведений о доходах / имуществе / обязательствах;

– запреты и ограничения: получение подарков и иных вознаграждений, наград; участие в органах управления, предпринимательство, иная оплачиваемая работа; трудоустройство после увольнения со службы; иные запреты и ограничения.

Реализация антикоррупционных стандартов поведения должностных лиц, несомненно, будет способствовать формированию в государственных (муниципальных) органах и организациях негативного отношения к коррупционному поведению, созданию для него условий [22. С. 70]. Для достижения определенного результата в реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих необходимы действенные правовые средства, а также механизмы их реализации.

Реализация антикоррупционных стандартов осуществляется в двух формах поведения служащих:

– активная форма поведения (выражение позиции, уведомление, исполнение, представление и т.п.);

– пассивное поведение (строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий) [2. С. 46].

В отношении содержания антикоррупционных стандартов есть различные точки зрения. Первая указывает на целесообразность установления на федеральном уровне единых требований, определяющих «содержание антикоррупционных стандартов, в том числе единых подходов к структуре, содержанию и порядку оформления указанных стандартов» [23. С. 15]. Вторая состоит в предложении о развитии антикоррупционных запретов на государственной службе «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» [16. С. 37]. «Учитывая возможность коррупционных проявлений в каждой сфере жизни общества, в которой находит свою реализацию государственная власть (публичная власть), необходимо определить антикоррупционные стандарты каждой такой сферы» [24. С. 24].

В настоящее время запреты в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих носят преимущественно общий характер, они обязательны для всех служащих независимо от сферы управления. Такой подход в настоящее время нельзя признать в полной мере удовлетворительным. Следует поддержать вторую точку зрения исходя из того, что антикоррупционные стандарты должны формироваться в зависимости от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

В этой связи практика разработки антикоррупционных стандартов в отдельных сферах управления показала, что создаваться они могут различными субъектами (местного самоуправления, территориальным органом

федерального органа исполнительной власти, президиумом областного суда), что «с учетом различного содержания устанавливаемых положений не может приводить к стандартизации, установлению единой системы гарантий, ограничений, запретов для той или иной сферы жизни общества» [24. С. 25]. Связано это и с отсутствием единства правового статуса рассматриваемых субъектов, например государственных гражданских и муниципальных служащих. Вместе с тем для отдельных сфер (например, закупки) или видов службы (например, муниципальной или для судей) унификация антикоррупционных стандартов вполне допустима.

В связи с этим должны получить развитие антикоррупционные запреты в системе государственной службы, которые будут находиться в зависимости от сферы государственного управления, функций, которые выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью [25. С. 80]. Указанные стандарты должны разрабатываться для отдельных сфер деятельности (правоохранительная служба, государственные закупки, распоряжение объектами государственной собственности, контрольно-надзорная деятельность и т.п.).

В этой связи значимой мерой профилактики коррупции и конфликта интересов следует считать не только обновление Типового кодекса этики и служебного поведения государственных (муниципальных) служащих, но в первую очередь создание таких кодексов отдельно для государственных служащих гражданских, правоохранительных органов и т.п.

Закрепление антикоррупционного стандарта должно осуществляться в локальных актах, определяющих правовое положение служащего, исходя из специфики и вида службы.

Анализ содержания антикоррупционных стандартов показал, что принимается он не в форме самостоятельного документа, а является составной частью одного или нескольких правовых актов [24. С. 23].

Таким образом, гипотеза исследования в рамках статьи доказана и требует дальнейшей проверки и интеграции в сфере юридических знаний.

В заключение отметим, что анализ содержания антикоррупционных стандартов поведения государственных и муниципальных служащих к элементам такого стандарта позволил отнести:

– профессионально-этический стандарт, составляющий основу антикоррупционного поведения (включает положения ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 г., протокол № 21), – морально-этические нормы и правила служебного поведения (профессиональной деятельности) и бытовой жизни служащего;

– собственно антикоррупционные требования служебного поведения в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ.

«Оптимальное установление запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих обеспечивает реальный доступ граждан к должностям государственной и муниципальной службы» [26. С. 33]. Поэтому антикоррупционные стандарты время от времени должны обновляться. Их смягчение можно объяснить снижением степени коррупционных рисков в деятельности государственных (муниципальных) служащих, ужесточение – повышением уровня таких рисков, т.е. использованием риск-ориентированного подхода.

Литература

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Рос. газ. 2012. 13 дек.
2. Комахин Б.Н. Стратегия антикоррупционного поведения государственных служащих: административно-правовая характеристика // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 42–46.
3. Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 28–30.
4. Петров В.Е., Сенаторова О.Ю. Педагогика и психология в органах внутренних дел // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2013. № 3. С. 50–55.
5. Стандарты антикоррупционного поведения федеральных государственных гражданских служащих арбитражного суда уральского округа : утв. на заседании президиума Арбитражного суда Уральского округа 30.09.2016 [Документ опубликован не был]. URL: <http://fasuo.arbitr.ru/corruption/law>
6. Наумов В.В., Станкевич А.М. К вопросу о формировании антикоррупционного стандарта поведения сотрудников Следственного комитета РФ // Вестник Екатеринбургского института. 2017. № 3. С. 106–109.
7. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. 2014. № 10. С. 25–32.
8. Антикоррупционный стандарт поведения работников контрольно-счетной палаты Каменского района : утв. Приказом Контрольно-счетной палаты Каменского района от 11.01.2018 [Документ опубликован не был].
9. Антонова Н.А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 28–30.
10. Ватель А.Ю. Административно-правовое регулирование антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2013. 224 с.
11. Комахин Б.Н. Стабильность и развитие государственной и муниципальной службы в контексте прав человека // Стабильность и развитие. М., 2013. С. 25–29.
12. Заброда Д.Г. Антикоррупционный стандарт сотрудника полиции и его внедрение в подразделениях МВД по Республике Крым // Проблемы переходного периода: адаптация нормативно-правовых актов Крымского федерального округа к законодательству Российской Федерации : материалы Всерос. науч.-практ. конф., приуроченной к годовщине вхождения Республики Крым и города федерального значения Севасто-

ля в состав Российской Федерации / Краснодар. Ун-т МВД России, Крымский филиал. Симферополь : Дияйпи, 2015. С. 437–442.

13. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

14. Стандарты антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего : практические рекомендации. Великий Новгород, 2018. 14 с.

15. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 39–52.

16. Костенников М.В. Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Административное право и практика администрирования. 2014. № 4. С. 15–39.

17. Стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам : утв. приказом Гос. комитета Республики Татарстан по тарифам от 01.07.2013. URL: <http://docs.cntd.ru>

18. Антикоррупционные стандарты поведения для муниципального служащего Калининградской области (2014 г.) : утв. правительством Калининградской области. URL: https://gov39.ru/vlast/gossluzhba/protivodeystvie-korrupsii/zip/antikorr_standart.pdf

19. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23–36.

20. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции. Домодедово : ВИПК МВД России, 2013. 212 с.

21. Стандарт антикоррупционного поведения служащего : практические рекомендации. Казань : Упр. Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, 2017. 44 с.

22. Мартышкин В.Н. Антикоррупционные стандарты поведения должностных лиц // Евразийская адвокатура. 2016. № 2. С. 67–71.

23. Елисеева С.Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы права и экономики : сб. науч. трудов / под общ. ред. А.В. Трофименко и А.М. Петрова. Саратов : Саратов. Соц.-экон. ин-т (филиал) Рос. экон. ун-та им. Г.В. Плеханова, 2016. С. 13–17.

24. Нестеров А.И. Антикоррупционный стандарт – новая категория российской правовой системы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 2. С. 22–27.

25. Куракин А.В. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 79–89.

26. Зайцев М.С. Об унификации системы запретов и ограничений для государственной и муниципальной службы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 4. С. 29–33.

Truntsevsky Yuri V., Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

ABOUT THE CONTENT OF ANTI-CORRUPTION STANDARD OF CONDUCT FOR PUBLIC AND MUNICIPAL EMPLOYEES

Keywords: corruption, counteraction, ethics, standard, public employee.

DOI: 10.17223/22253513/32/9

Anti-corruption conduct of a public (municipal) civil employee is based on legal and moral-ethical rules, which in total are named anti-corruption standard. Definition of anti-corruption standard was laid down in the model law of CIS “Fundamentals of legislation about anti-corruption policy”. Russian legislation has no concept and anti-corruption standards list.

Anti-corruption standards of conduct are legally established rules protruding as a tool for monitoring official conduct of public (municipal) civil employees, that are expressed in the form of prohibitions, restrictions and requirements.

Strict observance of these standards involves the refusal to take any action or inaction, allowing any employee and citizens to directly detect the aberrant conduct of an employee on duty, to identify corruption risks in his official activities.

Ethical rules associated with the impossibility of manifestation of arrogance, rudeness, lack of respect for the person and those not allowing insults, threats etc. are of essential value among the requirements to anti-corruption conduct of an employee. It is important to be guided by these requirements not only in the professional environment, when exercising official authority (it is estimated as loyalty, ability to make a compromise, interaction, mutual support in relations with colleagues, constructive cooperation), but also in everyday life (honor, a dignity and good name).

Anti-corruption standards development practices in certain areas of administration showed that they can be created by various subjects (local government, territorial authority of a federal executive authority, presidium of regional court). Taking into account a different content of the established provisions, this cannot lead to standardization, establishment of a unified system of safeguards, restrictions, and prohibitions for any sphere of life of a society.

Content analysis of anti-corruption standards showed that it is not accepted in the form of a separate document but is a part of one or several legal acts. These could include: the professional and ethical standard, forming the basis of anti-corruption conduct i.e. moral-ethical norms and rules of official behavior (professional activities) and in daily routine of the employee; actually, anti-corruption requirements to official conduct (Federal law "On combating corruption").

Anti-corruption standards need to be updated from time to time. Their mitigation can be explained by the decline in the extent of corruption risks in the activities of public (municipal) employees, toughening of standards – increase in level of such risks, i.e. using a risk-based approach.

References

1. President of the Russian Federation. (2012) Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 12.12.2012 [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of December 12, 2012]. *Rossiyskaya gazeta*. 13th December.
2. Komakhin, B.N. (2014) Strategy of anticorruption behavior of state officials: administrative law characteristics. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 1. pp. 42–46. (In Russian).
3. Antonova, N.A. (2016) Problems of Establishing the Anti-Corruption Standards in the Field of State and Municipal Service. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 10. pp. 28–30. (In Russian).
4. Petrov, V.E. & Senatorova, O.Yu. (2013) Pedagogika i psikhologiya v organakh vnutrennikh del [Pedagogy and psychology in the internal affairs bodies]. *Vestnik Vserossiyskogo instituta povysheniya kvalifikatsii sotrudnikov MVD Rossii – Bulletin of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia*. 3. pp. 50–55.
5. Presidium of the Arbitration Court of the Ural District. (2016) *Standards of anti-corruption behavior of the federal state civil servants of the arbitration court of the Ural district: approved at the meeting of the Presidium of the Arbitration Court of the Ural District on September 30, 2016* [unpublished]. [Online] Available from: <http://fasuo.arbitr.ru/corruption/law>. (In Russian).
6. Naumov, V.V. & Stankevich, A.M. (2017) K voprosu o formirovani antikorruptsionnogo standarta povedeniya sotrudnikov Sledstvennogo komiteta RF [On the formation of an anti-corruption standard of conduct for employees of the Investigative Committee of the Russian Federation]. *Vestnik Ekaterininskogo instituta*. 3. pp. 106–109.

7. Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V. & Vatel, A.Yu. (2014) Anti-Corruption standards of professional behavior of state and civil officers. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 10. pp. 25–32. (In Russian).
8. Kamensky District. (2018) *Antikorrupsionnyy standart povedeniya rabotnikov kontrol'no-schetnoy palaty Kamenskogo rayona : utv. Prikazom Kontrol'no-schetnoy palaty Kamenskogo rayona ot 11.01.2018* [Anti-Corruption Standard of Conduct for Employees of the Control and Accounts Chamber of the Kamensky District: approved. By order of the Chamber of Control and Accounts of Kamensky District dated January 11, 2018]. [unpublished].
9. Antonova, N.A. (2016) Problems of Establishing the Anti-Corruption Standards in the Field of State and Municipal Service. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 10. pp. 28–30. (In Russian).
10. Vatel, A.Yu. (2013) *Administrativno-pravovoe regulirovanie antikorrupsionnykh standartov sluzhebного povedeniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [Administrative and legal regulation of anti-corruption standards of official conduct of public civil employees]. Law cand. Diss. Moscow.
11. Komakhin, B.N. (2013) *Stabil'nost' i razvitie* [Stability and development]. Moscow: [s.n.]. pp. 25–29.
12. Zabroda, D.G. (2015) [Anti-corruption standard of a police officer and its implementation in the units of the Ministry of Internal Affairs in the Republic of Crimea]. *Problemy perekhodnogo perioda: adaptatsiya normativno-pravovykh aktov Krymskogo federal'nogo okruga k zakonodatel'stvu Rossiyskoy Federatsii* [Problems of the transition period: adaptation of the regulatory legal acts of the Crimean Federal District to the legislation of the Russian Federation]. Proc. of the All-Russian Conference. Simferopol: Diaypi. pp. 437–442. (In Russian).
13. Tsirin, A.M., Cherepanova, E.V. & Tulinova, O.A. (2014) Sovremennye standarty i tekhnologii protivodeystviya korruptsii [Modern standards and anti-corruption technologies]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 7. pp. 143–171.
14. Russian Federation. (2018) *Standarty antikorrupsionnogo povedeniya gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego: prakticheskie rekomendatsii* [Standards of anti-corruption behavior of a public civil employees]. Velikiy Novgorod: [s.n.].
15. Tikhomirov, Yu.A. & Trikoz, E.N. (2007) Pravo protiv korruptsii [Law against corruption]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 5. pp. 39–52.
16. Kostennikov, M.V. Kurakin, A.V. & Vatel, A.Yu. (2014) Antikorrupsionnye i eticheskie standarty sluzhebного povedeniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh [Anti-corruption and ethical standards of official conduct of civil employees]. *Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*. 4. pp. 15–39.
17. The Republic of Tatarstan. (2013) *Standart antikorrupsionnogo povedeniya gosudarstvennogo grazhdanskogo slu-zhashchego Gosudarstvennogo komiteta Respubliki Tatarstan po tarifam: utv. prikazom Gos. komiteta Respubliki Tatarstan po tarifam ot 01.07.2013* [Standard of anti-corruption behaviour of a state civil employee of the State Committee of the Republic of Tatarstan on tariffs: approved by order of the State Committee of the Republic of Tatarstan on tariffs from July 1, 2013]. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru>.
18. Government of Kaliningrad Region. (2014) *Antikorrupsionnye standarty povedeniya dlya munitsipal'nogo sluzhashchego Kaliningradskoy oblasti (2014 g.): utv. pravitel'stvom Kaliningradskoy oblasti* [Anti-corruption standards of conduct for the municipal employee of Kaliningrad Region (2014): approved by the Government of Kaliningrad Region]. [Online] Available from: https://gov39.ru/vlast/gossluzhba/protivodeystvie-korruptsii/zip/antikorr_standart.pdf.
19. Lopatin, V.N. (2001) O sistemnom podkhode v antikorrupsionnoy politike [On the system approach in anti-corruption policy]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 7. pp. 23–36.
20. Kurakin, A.V. (2013) *Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya v mekhanizme protivodeystviya korruptsii v politsii* [The subject of administrative and legal

regulation in the mechanism of combating corruption in the police]. Domodedovo: MIA of Russia.

21. The Republic of Tatarstan. (2017) *Standart antikorrupsionnogo povedeniya sluzhashchego: prakticheskie rekomendatsii* [The standard of anti-corruption behaviour of an employee: practical recommendations]. Kazan: Anti-corruption Policy Department of the President of the Republic of Tatarstan.

22. Martyshkin, V.N. (2016) Anti-corruption standards of behavior of officials. *Evrasiyskaya advokatura – Eurasian advocacy*. 2. pp. 67–71. (In Russian).

23. Eliseeva, S.N. (2016) Antikorrupsionnye standarty na gosudarstvennoy sluzhbe v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii [Anti-corruption standards in the public service in the subjects of the Russian Federation]. In: Trofimenko, A.V. & Petrov, A.M. (eds) *Aktual'nye problemy prava i ekonomiki* [Topical problems of law and economics]. Saratov: Plekhanov Russian University of Economics, Saratov Branch. pp. 13–17.

24. Nesterov, A.I. (2016) Antikorrupsionnyy standart – novaya kategoriya rossiyskoy pravovoy sistemy [Anti-Corruption Standard – a new category of the Russian legal system]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2. pp. 22–27.

25. Kurakin, A.V. (2003) Administrativno-pravovye sredstva bor'by s korruptsiei v sisteme gosudarstvennoy sluzhby [Administrative and legal means of combating corruption in the public service system]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 7. pp. 79–89.

26. Zaytsev, M.S. (2013) About the unification of the system of bans and restrictions for the state and municipal service. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii – Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest*. 4. pp. 29–33. (In Russian).