

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

*Наталья Шувалова**

***Введение.** В статье осуществлена попытка лингвистического анализа текстов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования нравственной культуры и антикоррупционного поведения государственных служащих как очень важного, но до сих пор не задействованного фактора профилактики коррупционных и иных правонарушений на государственной службе и противодействия коррупции в стране в целом.*

***Материалы и методы.** Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания - анализ, сравнение, обобщение. Проведен теоретический анализ отечественных исследований, публикаций, аналитических документов, посвященных проблемам преодоления «дефицита нравственности» в государственной службе и повышения эффективности структур, создаваемых для их решения; проведен лингвистический анализ документных текстов нормативных правовых актов последнего десятилетия, предусматривающих в рамках фронтального наступления на коррупцию конкретные меры по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволило получить следующие результаты.*

***Результаты исследования.** На основе текстового анализа документов автор приходит к выводу, что одной из существенных причин недостаточной эффективности принимаемых решений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и низкой результативности деятельности структур, созданных для выполнения этих решений, является введение в правовые акты новой терминологии неуточненного содержания, а также нарушение основных требований, предъявляемых к языку любого документного текста - однозначности, достоверности и максимальной точности, исключаяющей его произвольное толкование.*

***Обсуждение и заключения.** Идеи, суммированные в данной статье, отчасти публиковались автором ранее и обсуждались в научной печати, что нашло отражение в соответствующих отечественных (РИНЦ) индексах цитирования. По мнению автора, профилактика коррупционных и иных правонарушений и обеспечение соблюдения требований к служебному поведению на государственной службе как важнейший фактор противодействия коррупции - процесс долговременный, требующий выработки и реализации комплекса мер нормативного, правового, организационного, координирующего, контрольного, научно-исследовательского, методического содержания. В этом процессе решающее слово принадлежит правовым нормативным актам, текстовая безупречность которых должна служить гарантом их реализации в практике государственного строительства.*

* **Шувалова Наталья Николаевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Введение

В Открытом письме, обращенном к российским избирателям 25 февраля 2000 года, В.В. Путин в качестве отправной точки и одной из главных целей, способных объединить всех граждан страны, назвал моральные устои, без которых «России пришлось бы забыть и о национальном достоинстве, и даже о национальном суверенитете» [6]. В числе внутренних угроз национальным интересам России все чаще называют угрозу подрыва нравственного здоровья нации как одного из факторов национальной безопасности [11]. Именно поэтому принцип этичности государственных служащих включен Концепцией реформирования государственной службы РФ (2001 г.) в число основных принципов функционирования государственной службы и ее взаимодействия со структурами гражданского общества. В последующие годы одной из важных задач государственного строительства стало повышение уровня нравственной культуры всего общества, подвергшегося глубокой коррозии в «лихие девяностые», в том числе преодоление «дефицита нравственности» в среде государственных служащих путем формирования у них иммунитета к противоправным, коррупционным действиям [12; 10].

Успех решения этой задачи во многом зависит от состояния и качества нормативной правовой базы, законодательно регулирующей этот процесс и обеспечивающей эффективное функционирование этической инфраструктуры - созданных для достижения поставленных целей соответствующих организационных структур как способа превенции коррупции [14]. Однако сложившиеся правовые механизмы формирования антикоррупционного поведения государственных служащих все еще не приносят ожидаемых результатов.

Исследование

Роль морального фактора в системе мер противодействия коррупции обсуждается не один десяток лет [4; 7; 3]. Постоянное внимание к этическому аспекту деятельности государственных служащих в указах и выступлениях Президента Российской Федерации, в российских и международных актах [1; 2], принятых за минувшие два десятилетия, в научных публикациях и средствах массовой информации свидетельствует о том, что формирование нравственной культуры чиновников рассматривается в качестве действенного механизма в систе-

ме мер предупреждения и профилактики коррупционных и иных правонарушений - одной из наиболее острых политических, экономических и этических проблем, от успеха решения которых зависит не только национальная безопасность страны, уровень ее экономического развития и состояние нравственного здоровья нации, но и репутация и надежность России как партнера в международном сотрудничестве [3]. Сегодня не только к ученым, но и к широкой общественности пришло понимание того, что «коррупция - это проблема не только и не столько юридическая и управленческая, сколько политическая и нравственная» и что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависит от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали [5].

Начиная с Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, проблема повышения уровня этичности государственных служащих как одного из факторов обеспечения эффективности их деятельности и антикоррупционной устойчивости проходит лейтмотивом через все принятые на протяжении полутора десятилетий правовые акты, призванные обеспечивать снижение уровня коррупции в нашей стране. По мнению ученых, наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать «взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также положительная (поощрение) и отрицательная (наказание) мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение» [10], которая должна формироваться в процессе адресной, профилактической работы по этико-профессиональному развитию государственных служащих.

Однако моральный фактор до сих пор практически не включен в систему механизмов профилактики и противодействия коррупции как системного явления [9,13], а предусмотренные правовыми нормативными актами меры оказываются лишь номинальными. В Законе «О противодействии коррупции» обеспечение соблюдения требований к служебному поведению в системе мер профилактики и предупреждения коррупции как особой формы не только противоправной, но и аморальной деятельности практически не рассматривается.

Имеются и другие издержки, существенно снижающие профилактическую направленность антикоррупционных действий.

Одна из причин неэффективности принимаемых мер по преодолению дефицита нравственности и формированию у государственных служащих иммунитета к противоправным, коррупционным действиям кроется в отсутствии четкой дефиниции вновь вводимых в правовое поле терминов, которые являются обязательными лексико-фразеологическими составляющими документных текстов. Это приводит к деформации, а подчас и утрате изначально заложенного в них смысла, а также к неопределенности, «размытости» формулируемых задач вследствие несоблюдения важнейших языковых требований к любому текстовому документу – лингвистической точности, ясности, лексической однозначности (моносемичности), достоверности текстовой информации и ее функционально-смысловой определенности [8; 15].

Казалось бы, законодательно закрепленный правовой статус основных требований к служебному поведению государственных служащих позволяет применять в случае их несоблюдения не только моральные санкции, но и все формы юридической ответственности (1). Однако содержание самих терминов «служебное поведение» и «требования к служебному поведению», введенных в правовое поле Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, по-прежнему остается неясным, допуская их произвольное толкование. Поэтому сам факт несоблюдения этих требований выявить достаточно сложно, а установленные Законом виды ответственности фактически «не работают».

В отсутствие тщательно разработанного и нормативно утвержденного кодекса служебной этики (2), единого для всех предусмотренных законодательством должностных лиц органов государственного управления, даже включенные в текст Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» этические требования к государственным служащим могут интерпретироваться произвольно, по собственному усмотрению, в итоге фактически освобождая от их исполнения и тем самым обрекая на неэффективность сами правовые акты, их утвердившие, поэтому и не видны ожидаемые и ощутимые результаты многолетней правотворческой работы, итогом которой должно быть формирование

кадрового корпуса государственной службы не только высокопрофессиональными, но и высоконравственными работниками, способными и готовыми выполнять предписанную Конституцией РФ миссию государственного служения.

Кодекс и должен восполнить образовавшиеся пробелы, четко определить дефиниции введенных в правовое поле понятий и однозначно сформулировать и систематизировать требования к служебному поведению государственных служащих как совокупность нравственных ориентиров в форме общих этических принципов, конкретизирующих их норм и предписаний по их выполнению – правил служебного поведения.

Введенное Указом Президента Российской Федерации (3) еще одно новое понятие – «иное правонарушение» – также до сих пор остается неуточненным. Анализ функций, нормативно предписанных созданной в соответствии с данным Указом структуре, подсказывает, что иное правонарушение – это несоблюдение требований к служебному поведению, т.к. эти требования, включенные в Закон, стали правовыми нормами, что тесно увязывает понятия «несоблюдение требований к служебному поведению» и «иное правонарушение» как синонимы.

Неупорядоченность терминологии не только становится подчас причиной невыполнения принимаемых решений, но и создает новые проблемы, обрекая на неэффективность создаваемые структуры, предназначенные для выполнения этих решений. Так, для обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих законодательством предусмотрено создание специальной этической инфраструктуры в форме комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также подразделений федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений как низовых звеньев будущей подсистемы управления нравственными отношениями в системе управления государственной службой Российской Федерации, как это предусмотрено Законами № 58-ФЗ и № 79-ФЗ. Однако низкая эффективность системы государственного управления остается одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие страны, а принимаемые законы по-прежнему не работают в должной мере (7).

И одна из причин этого - языковая уязвимость утвердивших их нормативных правовых актов, нарушивших основное требование к любому документу - лингвистическую однозначность текстового документа, не допускающую интолкований.

Например, в п. 5 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предлагается комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов далее в тексте называть просто «комиссия по урегулированию конфликта интересов». Казалось бы, обычное дело: чтобы не повторять в том же тексте длинное наименование организации или иной структуры, далее используется ее сокращенное наименование. Однако в данном случае это, казалось бы, формальное, экономное и безобидное «усечение» наименования комиссии фактически привело к переакцентировке ее функционального назначения, а в последующих документах - вообще к утрате первой и одной из важнейших ее функций - обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению, как это предусмотрено Законом.

При сопоставлении текстов нормативных правовых актов разных лет, касающихся функционирования данных комиссий, обнаруживается, что задача обеспечения соблюдения требований к служебному поведению сначала постепенно отходит с первого плана на второй, а затем и вовсе исчезает.

Если на основании пункта 5 статьи 19 Закона комиссии должны были создаваться для соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, что подчеркивало их активную роль и самостоятельный характер в решении первой из двух задач, вытекающих из ее названия, то в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов от 2007 года (4) задачей комиссий становится только *действие* государственными органами в обеспечении соблюдения государственными гражданскими служащими Российской Федерации требований к служебному поведению и в урегулировании конфликта интересов, что придало деятельности комиссий пассивный, вспомогательный характер.

А в Положении о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и

урегулированию конфликта интересов от 2010 года (5) в числе основных задач комиссии вообще не оказалось задачи обеспечения соблюдения требований к служебному поведению. Комиссии только «*рассматривают*» вопросы, связанные со служебным поведением, а основной их задачей (притом единственной!) становится «*действие* в обеспечении соблюдения федеральными государственными служащими, ... ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 5 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами (далее - *требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов*». (Курсив мой -Н.Ш).

Прежде всего, обратим внимание на то, что неуточненность содержания и соотношения понятий «служебное поведение» и «конфликт интересов» привела к нарушению их причинно-следственной связи. При этом утрачивается понимание того, что конфликт интересов - лишь одна из ситуаций служебной практики, которая может возникнуть или возникает вследствие несоблюдения требований к служебному поведению как показателя несформированной нравственной культуры. Однако поле деятельности государственных служащих гораздо шире: помимо необходимости предупреждения и урегулирования конфликта интересов, оно предусматривает предписанную Законом обязанность следовать требованиям общественного служения, законности, лояльности, ответственности, справедливости, беспристрастности (честности), открытости, т.е. принципам, которые и должны составлять содержание требований к служебному поведению федеральных государственных служащих.

Следует при этом подчеркнуть, что поведение человека в ситуации конфликта интересов определяется прежде всего его личным моральным выбором, который, в свою очередь, находится в прямой зависимости от уровня его нравственной зрелости, т.е. от осознания предъявляемых к нему требований и готовности следовать им в любой ситуации.

Очевидно, что смещение смыслового акцента деятельности данных комиссий на задачу урегулирования конфликта интересов не позволяют им эффективно выполнять поставленные Законом задачи обеспе-

чения соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению как одному из важных направлений реформирования системы государственной службы и условий взаимодействия их со структурами гражданского общества, как это предусмотрено Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.).

В итоге, как показывает практика, вопросы, связанные с несоблюдением требований к служебному поведению, занимают ничтожное место в повестке работы данных комиссий.

Решение этих задач должны были взять на себя созданные в федеральных органах власти в соответствии с Указом Президента РФ от 21.09.2009 №1065 подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, на которые были возложены, в частности, функции:

- обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (*далее - требования к служебному поведению*) (выделено мной – Н.Ш.);

- принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;

- обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

- оказание федеральным государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих;

- обеспечение реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

- организация правового просвещения федеральных государственных служащих;

- проведение служебных проверок.

Из данного перечисления видно, что обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению являлось одной из приоритетных задач новых структур, призванных обеспечить успех в профилактике коррупционных и иных правонарушений в государственной службе. Однако видно и то, что требования к служебному поведению интерпретируются прежде всего как требования, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

Данная тенденция просматривается и при анализе текста Типового положения о подразделениях федеральных органов власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений от 2015 года (5). В разделе документа «Общие положения» говорится: «Настоящим Типовым положением определяются правовое положение, основные задачи и функции подразделения федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений (*далее - подразделение по профилактике коррупционных правонарушений*) (выделено мной - Н.Ш.).

Последствия такого, казалось бы, чисто формального «усечения» наименования данных подразделений обнаружилось при уточнении их задач, из числа которых профилактика иных правонарушений, т.е. несоблюдения требований к служебному поведению, вообще выпала.

То же самое обнаруживаем и в Типовом положении об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденном Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. N 364. Соответствующие разделы обоих Положений так и называются:

Основные задачи подразделения/органа по *профилактике коррупционных правонарушений* (курсив мой – Н.Ш.) (6)

Подобные языковые сокращения приводят не только к смещению, но и к деформации приоритетов, т.е. к сужению сферы деятельности этих подразделений. А они остаются пока единственными функционирующими единицами этической инфраструктуры, «нижних этажей» будущей системы управления нравственным аспектом деятельности государственной службы как подсистемы управления государственной службой, создание которой предусмотрено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) и начато Федеральным законом «О

государственной гражданской службе Российской Федерации», но остановилось пока на уровне «цокольного этажа», постепенно превращаясь в «долгострой».

Результаты исследования

Поставленная еще в 2001 году задача этизации государственной службы в контексте противодействия коррупции не теряет своей актуальности и сегодня. Остается открытым вопрос о том, кто должен обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению как важнейшее условие формирования высокой нравственной культуры и антикоррупционного поведения государственных служащих, кто должен осуществлять профилактику *иных* правонарушений – термина, сохранившегося лишь в заголовке Положений о соответствующих структурах, но не нашедшего места в числе их задач.

В результате формирование нравственной культуры государственных служащих как одного из неотъемлемых условий преодоления «дефицита нравственности» на государственной службе по-прежнему остается «бесхозной» проблемой, за решение которой фактически никто не отвечает, а у семи нянек, как гласит народная мудрость, дитя без глаза.

Заключение

Чтобы не сбиться с пути, намеченного Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001 г.), и не допустить попятного движения в важнейшем вопросе обеспечения нравственного здоровья ее кадрового корпуса, необходимо:

включить в число основных принципов функционирования системы государственной службы и ее взаимодействия со структурами гражданского общества принцип этичности служебного поведения государственных служащих путем внесения в Закон о государственной службе РФ соответствующих изменений. Может быть, тогда станет ясно, что этико-воспитательной работой давно пора заняться не от случая к случаю, а всерьез и надолго;

привести в соответствие с законодательством и приоритетами задачи и функции структур, призванных обеспечивать соблюдение требований к служебному поведению;

продолжить строительство системы управления государственной службой для обеспечения координации деятельности

этих структур и контроля за соблюдением ими законодательства в сфере государственной службы;

доработать в соответствии с поручением Президента РФ (7) Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Предложения по его совершенствованию должны были быть представлены еще к 1 августа 2014 года, однако это поручение так до сих пор и не выполнено.

Необходимость такого документа в контексте проведенного выше анализа очевидна, т.к. именно Кодекс помог бы восстановить значимость проблемы формирования нравственной культуры государственных служащих как важного, но до сих пор не задействованного инструмента противодействия коррупции и укрепить статус и функциональное назначение пока действующих неэффективно нижних, но практически чрезвычайно значимых звеньев будущей системы управления нравственным аспектом деятельности государственной службы [13].

Доработка Кодекса, придание ему статуса нормативного правового акта будет способствовать активному включению его в нормативное регулирование кадровых процедур отбора, оценки при проведении конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, при формировании кадрового резерва и иных процедур прохождения государственной службы. А это, в свою очередь, сможет обеспечить синергетический эффект системы мер, направленных на противодействие коррупции путем формирования стойкого иммунитета каждого чиновника к коррупционным действиям и способности и готовности служить своему обществу и государству не только на словах, но и на деле, что будет способствовать нравственному оздоровлению кадрового корпуса государственной службы как фактора морального очищения и возрождения всего российского общества и укрепления авторитета государственных структур. Для этого к доработке Кодекса должны быть привлечены компетентные ученые и специалисты в области документной лингвистики.

А чтобы заложенные в Кодексе требования к служебному поведению неукоснительно соблюдались, необходимо, чтобы:

- каждый государственный служащий знал и понимал их смысл и содержание, а для этого необходимо ввести обязательное

этико-профессиональное образование для всех государственных и муниципальных служащих в форме повышения квалификации;

- соблюдение этих требований было включено в систему профессиональной оценки каждого государственного служащего на всех этапах прохождения его службы;

- были выработаны и нормативно утверждены четкие механизмы личной ответственности каждого за несоблюдение этих требований;

- действовал принцип неотвратимости наказания за нарушение предусмотренных Законом требований;

- созданные для обеспечения соблюдения этих требований государственные структуры в полном объеме выполняли предназначенные им задачи.

Активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений названа одной из основных задач в числе мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года в числе предупредительных мер создания атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения было предусмотрено, что «...государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81294/ (дата обращения: 03.11.2016). Однако необходимые для этого изменения в законодательство так до сих пор и не внесены.

(2) Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Рос-

сийской Федерации и муниципальных служащих одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21). URL: <http://base.garant.ru/55171108/#ixzz4RkcpIrHc> (дата обращения: 03.11.2016).

(3) Создание подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений было предусмотрено Указом Президента РФ от 21.09.2009 №1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению». URL: <http://base.garant.ru/196300/> (дата обращения: 03.11.2016).

(4) См.: Указ Президента РФ от 03.03.2007 № 269. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66552/ (дата обращения: 03.11.2016) (дата обращения: 03.11.2016).

(5) См.: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821. URL: <http://base.garant.ru/198625/#ixzz4RknbwLIU> (дата обращения: 03.11.2016).

(6) См.: Указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // <http://base.garant.ru/71131326/> (дата обращения 04.11.2016).

(7) Данное поручение включено в Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 (п.п. п) п.2). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/ (дата обращения: 03.11.2016).

(8) Такую оценку состоянию государственного управления дал Д.А. Медведев в выступлении на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи-2016» // <http://government.ru/news/24729/>

Литература:

1. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml

2. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих // <http://base.garant.ru/2561375/>
3. Государственная и муниципальная служба. Учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
4. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М., 2006.
5. Дугенец А.С. Роль этических норм в противостоянии коррупции в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. 2011. № 3.
6. Известия. 2000. 25 февраля.
7. Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. М., 2010.
8. Кушнерук С.П. Документная лингвистика. М., 2011.
9. Левакин И.В. и др. Противодействие коррупции // Под ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
10. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3.
11. Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» / Научный ред. А.А. Прохожев. М., 2003.
12. Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // Право и управление. XXI век. 2006. № 1.
13. Шувалова Н. Н. Нравственность как императив успешного управления в кризисной ситуации // Право и управление. XXI век. 2015. № 3(36).
14. Этическая инфраструктура как способ превенции коррупции // Чистые руки: Будущее без коррупции. М., 2000. № 4.
15. Янковая В.Ф. Документная лингвистика: учебник для студентов учреждений высшего профессионального образования. М., 2011.

LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS: CURRENT PROBLEMS

Introduction. The article provides the linguistic analysis of regulatory legal acts dealing with formation of moral culture and anti-corruption behavior of public servants as a very important but currently neglected factor in preventing corruption and other offences in the public service and fighting corruption in the country as a whole.

Materials and Methods. The methodology of the research is based on the general scientific methods of cognition - analysis, comparison, generalization. The theoretical analysis of domestic research works, publications, analytical documents devoted to the problems of overcoming the «lack of morality» in the public service and improving the effectiveness of structures established for their solution is carried out; the article provides the linguistic analysis of the latest decade's regulatory legal acts offering specific measures to prevent corruption and other offences, which led to the following results.

Results. Proceeding from on the textual analysis the author comes to the conclusion that one of the major reasons for the lack of effectiveness of the decisions on prevention of corruption and other offences and low

effectiveness of the structures created for the execution of these decisions is the introduction to legal acts of the new terminology whose meaning is not clear and violation of basic requirements for the text of any document which must be definite, true and precise to the maximum extent, which should eliminate its arbitrary interpretation.

Discussion and Conclusion. Some of the ideas summarized in this article were published earlier and discussed in the scientific press, which is reflected in the relevant domestic (SCI) citation indexes. According to the author, prevention of corruption and other offences and ensuring compliance with requirements of official conduct in the public service as the most important factor of counteraction against corruption is a long-term process that requires development and implementation of a package of regulatory, legal, organizational, coordinating, monitoring, research, methodological measures. In this process, the final word belongs to the legal regulations, whose textual perfection should serve as a guarantor of their implementation in the practice of state-building.

Nataliya Shuvalova,
Candidate of Science (Philosophy),
Associate Professor, Department of State

Service and Cadre Policy, Russian Academy
of National Economy and Public Service
under President of Russia.

Ключевые слова:

управление нравственными отношениями
в системе государственной службы;
мораль; коррупция; служебное поведение;
конфликт интересов; коррупционное
правонарушение; иное правонарушение;
нравственная культура; правовой
нормативный акт; документный
текст; документная лингвистика;
лингвистический анализ; этическая
инфраструктура.

Keywords:

management of moral relations in the public
service; morality; corruption; official conduct;
conflict of interest; corruption offenses; other
offense; moral culture; the legal normative
act; document text; documentary linguistics;
linguistic analysis; ethical infrastructure.

References:

1. Mezhdunarodnyiy kodeks povedeniya gosudarstvennykh dolznostnykh lits [International code of conduct for public officials] (adopted by General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996 // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml)
2. Rekomendatsiya Komiteta ministrov Soveta Evropyi ot 11 maya 2000 g. № R (2000) 10 o kodeksah povedeniya dlya gosudarstvennykh sluzhaschih [Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 11 may 2000 R (2000) 10 on codes of conduct for civil servants] // <http://base.garant.ru/2561375/>
3. Gosudarstvennaya i munitsipalnaya sluzhba. Uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [State and municipal service. The tutorial and workshop for academic bachelor degree] / Under the General editorship of E. V. Okhotsky. M., 2016.
4. Grazhdanskaya sluzhba: npravstvennyye osnovyi, professionalnaya etika: Uchebnoe posobie [Civil service: the moral foundations of professional ethics: study guide] / Under General editorship of V.M. Sokolov, and A.I. Turchinov. M., 2006.
5. Dugenets A. S. Rol eticheskikh norm v protivostoyanii korruptsii v sisteme ispolnitelnoy vlasti [The Role of ethics in opposition to the corruption within the system of Executive authorities] // *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process]. 2011. No. 3.
6. Izvestiya [News]. 2000. 25 Feb.
7. Kabashov S. J. Moralno-eticheskie i pravovyye osnovyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. Professionalnaya etika, kadrovaya politika, planirovanie kareryi i protivodeystvie korruptsii [The ethical and legal foundations of state and municipal management. Professional ethics, personnel policies, career planning and anti-corruption]. M., 2010.
8. Kushneruk S. P. Dokumentnaya lingvistika. Uchebnoe posobie [Documentary linguistics. Textbook]. M., 2011.
9. Levaquin I. Protivodeystvie korruptsii [To combat corruption] // Under the editorship of E.V. Okhotskiy. M., 2016.
10. Magomedov K. O. Ob effektivnosti protivodeystviya korruptsii v gosudarstvennykh organah vlasti [On the effectiveness of corruption counteraction in public authorities] // *Voprosyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Problems of state and municipal management]. 2014. No. 3.
11. Problemyi vnutrenney bezopasnosti Rossii v XXI veke [Proceedings of the conference «Problems of internal security of Russia in XXI century»] / Edited by A. A. Prokhozhev. M., 2003.
12. Obolonsky A.V. Reformirovanie gosudarstvennoy sluzhby: etiko-npravstvennyiy aspekt [The Reform of public service: the ethical-moral aspect] // *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and Administration. 21-st Century]. 2006. No. 1.
13. Shuvalova N.N. Npravstvennost kak imperativ uspešnogo upravleniya v krizisnoy situatsii [Morality as an imperative of successful management in a crisis situation] // *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and Administration. 21-st Century]. 2015. No. 3(36).
14. Eticheskaya infrastruktura kak sposob preventsii korruptsii [Ethical infrastructure as a way of prevention of corruption] // *Chistyie ruki: Budushee bez korruptsii* [Clean hands: a Future without corruption]. M, 2000. No. 4.
15. Yankovaya VF Dokumentnaya lingvistika: uchebnik dlya studentov uchrezhdeniy vysshego professionalnogo obrazovaniya [Documentary linguistics: a textbook for students of institutions of higher education]. M., 2011.