DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-46-54

Антикоррупционное обучение публичных должностных лиц: практико-ориентированный взгляд на проблему

ИГОРЬ СЕРГЕЕВИЧ АНДРЕЕЧЕВ, **заместитель руководителя администрации – директор правового департамента администрации губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области**
Правительство Архангельской области (Российская Федерация, 163004, Архангельск, Троицкий проспект, 49). E-mail: andreechev@dvinaland.ru

Аннотация: В статье раскрываются особенности процесса формирования системы антикоррупционного обучения публичных должностных лиц, соотносимой с международными обязательствами России и учитывающей потребности органов власти в профессиональном становлении должностных лиц, создании эффективно действующего аппарата и повышении результативности противодействия коррупции. Представлен подход к развитию антикоррупционного обучения должностных лиц органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также иных служащих, работников, лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, путем применения интерактивных технологий. Особое внимание уделяется демонстрации практик применения интерактивных методов обучения, как то: мозговой штурм, работа с кейсами, работа в группах, анализ и работа с документами, моделирование, демонстрация, направляемая дискуссия, дебаты, творческие задания, деловые игры, заседание экспертов, метод Сократа, использование видеозаписей, наглядных пособий. Органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, как и образовательные организации, ведут сегодня активную разработку учебных программ и презентационного материала для проведения занятий. Вопросы, исследуемые в настоящей статье, могут быть использованы в организации антикоррупционного образования государственных служащих и публичных должностных лиц.

Ключевые слова: противодействие коррупции, обучение публичных должностных лиц, антикоррупционное поведение, антикоррупционное мышление, интерактивное обучение

Статья поступила в редакцию 30 ноября 2020 года.

Андреечев И.С. Антикоррупционное обучение публичных должностных лиц: практико-ориентированный взгляд на проблему. *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 46–54.

ANTI-CORRUPTION TRAINING OF PUBLIC OFFICIALS: PRACTICE-ORIENTED VIEW OF THE PROBLEM

IGOR SERGEEVICH ANDREECHEV, **Deputy Head of Administration, Director of the Legal Department, Administration of Governor of Arkhangelsk Region and Government of Arkhangelsk Region**
Government of Arkhangelsk region (49, prospekt Troitsky, Arkhangelsk, 163004, Russian Federation). E-mail: andreechev@dvinaland.ru

Abstract: The article describes the features of the formation of an anti-corruption system aimed at training public officials. This system takes into account the international obligations of Russia, as well as the needs of the authorities in the professional training of officials, the creation of an efficient apparatus, and increased efficiency in the fight against corruption. The author presents an approach to developing the training for anti-corruption officials, engaged in countering corruption and other offenses, as well as other employees or persons filling state (municipal) posts through the use of interactive technologies. Special attention is paid to the use of interactive teaching methods, such as brainstorming, case work, group work, analysis and working with documents, modeling, demonstration, guided discussion, debate, creative assignments, business games, expert meeting, Socrates method, use of video recordings and visual guidances. Government bodies, working to prevent corruption and other offenses, together with educational organizations are actively developing curricula and training materials for anti-corruption classes. All materials of the article can be used for organizing anti-corruption education for civil servants and public officials.

Keywords: countering corruption, training for public officials, anti-corruption behavior, anti-corruption thinking, interactive training

The article was received on November 30, 2020.

Andreechev I.S. Anti-corruption training of public officials: practice-oriented view of the problem. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No. 2. P. 46–54.

Введение

Государственная политика в сфере противодействия коррупции основывается на принципе приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, закрепленном законодательно (пункт 6 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ в редакции от 31 июля 2020 года) о «приоритетном применении мер по предупреждению коррупции»)[1]. Этот принцип получил развитие в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой»[2] и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского Кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного Суда Республики Башкортостан»[3]. Реализация данного принципа включает систему запретов, ограничений, обязанностей и требований, установленных в целях противодействия коррупции, и мер ответственности за их неисполнение. Такие меры направлены на обеспечение высокого уровня осуществления полномочий, создание эффективно действующего аппарата и повышение результативности противодействия коррупции. Необходимость создания системы антикоррупционного обучения публичных должностных лиц соотносится с международными обязательствами России. В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, «каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях»[4].

Национальный план противодействия коррупции

Формирование антикоррупционного обучения в современной России проходило вместе с развитием антикоррупционной политики и законодательства о противодействии коррупции. Необходимость внедрения программ повышения квалификации в сфере противодействия коррупции обусловлена «созданием новых подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, определением должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, и возложением на них новых функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений» [Барциц, 2011. С. 6].

Сегодня проблема не утратила своей актуальности. В Указе Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»[5] поставлена задача по ежегодному проведению повышения квалификации служащих, в должностные обязанности которых входит участие в мероприятиях по противодействию коррупции. Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы[6] содержит такое же поручение, адресованное Правительству Российской Федерации, председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и главам муниципальных образований. Также фиксируется и задача антикоррупционного обучения публичных должностных лиц – лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, государственных (муниципальных) служащих, работников, как впервые поступающих на службу (принимаемых на работу), так и проходящих (осуществляющих) ее (далее в статье используется понятие «обычный служащий»).

Под публичными должностными лицами понимаются лица, в отношении которых законодательством о противодействии коррупции установлены антикоррупционные ограничения: 1) лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности; 2) государственные и муниципальные служащие, члены Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, служащие ЦБ РФ; 3) руководители государственных (муниципальных) учреждений; 4) работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; 5) работники, замещающие должности в государствен-

1 https://fzrf.su/zakon/o-protivodejstvii-korrupcii-273-fz/st-3.php

2 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138979/

3 http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010003

4 https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

5 http://www.kremlin.ru/acts/bank/40657

6 https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/

ных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых на основании федеральных законов; 6) уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, руководитель службы обеспечения его деятельности. Учитывая требования статьи 13.3 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которая обязывает организации разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции[7], задача антикоррупционного обучения является актуальной в отношении очень широкого круга лиц.

Вопросы организации антикоррупционного образования

Система антикоррупционного обучения требует импульса в развитии, внедрения новых образовательных технологий. Очень часто на конференциях звучат вопросы: кто и чему учит в сфере противодействия коррупции? Несмотря на всю критичность высказываний, нельзя не согласиться с мнением, что «негативное влияние на эффективность антикоррупционной политики оказывает недостаточная антикоррупционная компетентность государственных и муниципальных служащих, при этом прохождение ими повышения квалификации по программам антикоррупционной направленности не способно кардинально изменить ситуацию. Подавляющее большинство программ повышения квалификации в сфере антикоррупционной политики не соотнесены с функциональными обязанностями тех государственных и муниципальных служащих, которые проходят обучение, что значительно усложняет формирование у них антикоррупционных навыков исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» [Перевалов, Хазанов, 2016. С. 28]. Специалисты отмечают необходимость разработки специализированных программ для государственных и муниципальных служащих, осуществляющих контроль за деятельностью подчиненных и исполняющих полномочия с высоким риском коррупционных проявлений. Пока же «антикоррупционное обучение больше носит фрагментарный, незаконченный характер и не учитывает потребностей органов власти в профессиональном становлении должностных лиц» [Смирнов, 2018. С. 143]. Проблемными вопросами организации антикоррупционного образования, требующими первоочередного разрешения, выступают: отсутствие системности знаний, позволяющих формировать и развивать навыки неприятия коррупции; отсутствие понятной для обучаемых цели получения знаний в сфере противодействия коррупции; формирование мотивации к занятию общественно и личностно значимой деятельностью, предполагающей привитие навыков гражданственности и неприятия коррупционных проявлений [Николаев, 2014. С. 187].

В качестве основного вектора развития часто называется внедрение дистанционных форм обучения (видеокурсов, электронных курсов обучения посредством образовательных платформ под руководством преподавателя с последующим тестированием), призванное оптимизировать получение знаний. Однако внедрение дистанционных форм не позволит решить качественные задачи обучения, поскольку в России отсутствуют базовые единые презентационные материалы по всем темам, охватывающим проблематику антикоррупционного образования. Правовая подготовка государственных гражданских служащих в аспекте противодействия коррупции должна включать: антикоррупционное обучение (образование) в рамках дополнительного профессионального образования; антикоррупционное просвещение (тренинги, семинары, круглые столы) в рамках иных мероприятий профессионального развития; саморазвитие и самоподготовку [Малеванова, 2018. С. 54]. Среди указанных форм первоочередное значение должно отводиться антикоррупционному обучению в рамках дополнительного профессионального образования (программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации), иным обучающим семинарам, учебно-практическим курсам, учебно-методическим сборам, тренингам и деловым играм, круглым столам и проведению стажировок.

Органы по профилактике, а также образовательные организации, проводящие антикоррупционное обучение публичных должностных лиц, в целях повышения его эффективности должны решить ряд вопросов: сформулировать цели обучения; определить, какие знания, навыки и ценности (установки) слушатели должны получить в ходе обучения; как повысить эффективность обучения должностных лиц; как сделать обучение прикладным (практико-ориентированным) и внедрить тренинговую систему обучения.

Решая вопрос организации обучения, научное сообщество сталкивается с дилеммой: можно ли научить навыкам, качествам (например, честность и добросовестность), профессиональным установкам и сформировать антикоррупционное поведение, мышление? Ответом может стать внедрение в сфере противодействия коррупции интерактивного обучения (interact – «взаимодействовать; влиять друг на друга»). Это совместное обучение через действие, то есть обучение в сотрудничестве, в разрешении практических проблем, с которыми участники сталкиваются или могут столкнуться в своей профессиональной деятельности [Адвокат, 2006. С. 482].

Внедрение такого подхода к обучению требует решения ряда задач. Во-первых, определить содержание программ обучения исходя из трех видов учебных результатов: знания, умения (навыки), ценности (установки, отношение). Во-вторых, внедрить особые методы обучения. В-третьих, создать специальную атмосферу, в которой проходит обучение. Обучение в профессиональной среде в форме дружеского обсуждения дискуссионных вопросов и практических ситуаций (обучение в сотрудничестве) заведомо результативнее, чем работа в привычной лекционной манере (монолог и индивидуальное восприятие) или в духе дискуссионного клуба (обучение в соперничестве) [Там же. С. 483].

7 https://fzrf.su/zakon/o-protivodejstvii-korrupcii-273-fz/st-13.3.php

Национальная стратегия противодействия коррупции

Национальная стратегия противодействия коррупции (Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460)[8] предусматривает последовательное решение следующих задач: «формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции» (подпункт «а» пункта 6), что соотносится с приобретением необходимых знаний в процессе обучения; «организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции» (подпункт «б» пункта 6), что соответствует приобретению умений и навыков в процессе антикоррупционного обучения; «обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения» (подпункт «в» пункта 6), что согласуется с приобретением ценностей (установок, отношения) в процессе антикоррупционного обучения.

Содержательной задачей развития антикоррупционного обучения является дифференциация программ для обычных служащих и должностных лиц органов по профилактике. Это связано с тем, что в России сформирована система органов по профилактике: 1) на федеральном уровне – Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, в федеральных органах государственной власти (как в системе исполнительной, законодательной и судебной власти, так и иных государственных органах Российской Федерации), государственных внебюджетных фондах Российской Федерации, их территориальных органах, государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; 2) на региональном уровне – региональный орган по профилактике, а также в исполнительных органах государственной власти, иных государственных органах субъекта Российской Федерации (законодательный (представительный) орган, контрольно-счетный орган, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации); 3) на муниципальном уровне – органы по профилактике в муниципальных образованиях; 4) на объектном уровне – в организациях (статья 13.3 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ в редакции от 31 июля 2020 года). При этом на органы по профилактике наравне с функциями антикоррупционного консультирования и просвещения рекомендовано возложить функцию антикоррупционного образования служащих по программам дополнительного профессионального образования. Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений оговорена в Методических рекомендациях, одобренных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 года № 34)[9].

Если разработки по описанию учебных результатов и содержанию программ для обычных служащих еще встречаются, то материалы для обучения должностных лиц органов по профилактике практически отсутствуют.

Программа обучения должностных лиц органов по профилактике

Обучение должностных лиц органов по профилактике должно преследовать следующие цели: обучение технологии антикоррупционной работы или формирование практических знаний и навыков (по принципу «делай так, как я»), приобретение знаний и навыков для последующего обучения обычных служащих (по принципу «обучай так, как я») и более глубокое погружение в теорию антикоррупционной деятельности, антикоррупционное законодательство и практику его применения (приобретение не только знаний о законодательстве и практике его применения, а понимание логики (тенденций) развития законодательства, оценка перспектив его изменения, развитие гибкости мышления) (по принципу «понимай так, как я»).

Первоочередные цели обучения обычных служащих: 1) систематизация знаний о государственной политике в сфере противодействия коррупции (включая знания о коррупции, ее исторических корнях и формах, особенностях проявления и негативных последствиях в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, сущность и содержание основных понятий, институтов, правовых статусов субъектов правоотношений, органов власти и институтов гражданского общества в этой сфере, основные содержательные характеристики антикоррупционной политики); 2) систематизация знаний о законодательстве в сфере противодействия коррупции на федеральном и региональном уровнях, практике его применения, включая формирование навыков мониторинга в сфере противодействия коррупции; 3) систематизация знаний об ограничениях, запретах, требованиях, обязанностях, установленных в целях противодействия коррупции, и мерах ответственности за совершение коррупционных правонарушений (включая знания о коррупциогенных ситуациях для формирования стандартов поведения в соответствии с правовыми и морально-экономическими требованиями, приемы и способы противодействия коррупционному поведению); 4) приобретение практических навыков (умений); 5) формирование антикоррупционных стандартов поведения в публичной деятельности и антикоррупционного мышления (неприятие коррупции как средства достижения личных, корпоративных и иных целей, нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительное отношение к праву и закону).

8 http://www.kremlin.ru/acts/bank/30939

9 http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/doc20120925_0010

Такая система обучения должна прививать навыки преодоления склонности к коррупционному проявлению в любой форме (равнодушное отношение к коррупционным ситуациям, оправдание коррупционных фактов, уступки коррупционному давлению, создание коррупционных ситуаций), формирования способности осуществлять профессиональную деятельность на основе правосознания, правового мышления и правовой культуры, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом, юридически правильно квалифицировать обстоятельства, осуществлять предупреждение правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению, выявлять, давать оценку коррупционному поведению и содействовать его пресечению.

Дифференциация целей обучения обуславливает различие подходов к содержанию программ. Не претендуя на исчерпывающий характер описания программы, укажем, что для обычных служащих ее содержание составляют следующие основные темы: 1) государственная политика в сфере противодействия коррупции; 2) правовая основа противодействия коррупции; 3) ограничения, запреты, требования, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; 4) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 5) предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; 6) контроль за соответствием расходов; 7) применение ответственности (дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная) за совершение коррупционных правонарушений; 8) психологические аспекты коррупционного поведения, антикоррупционная этика и стандарты антикоррупционного поведения; 9) противодействие коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для должностных лиц органов по профилактике необходимо определить следующие темы обучения: 1) технология анализа сведений о доходах; 2) технология проверки достоверности и полноты сведений о доходах, включая подготовку докладов и протоколов проверки, а также мотивированных заключений на заявление о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; 3) технология проведения проверок соблюдения требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, включая подготовку докладов и протоколов по итогам проверок, а также мотивированных заключений на уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов; 4) технология проведения проверок соблюдения ограничений и запретов, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, включая подготовку докладов и протоколов по итогам проверок, а также подготовку мотивированных заключений на иные обращения (заявления); 5) технология осуществления контроля за соответствием расходов; 6) организация работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; 7) технологии выявления коррупционных рисков и разработки мероприятий по их минимизации; 8) организация планирования и реализации антикоррупционных мероприятий, проведение антикоррупционного мониторинга; 9) организация антикоррупционного обучения, образования, просвещения и информирования.

Какие методы наиболее результативно формируют навыки антикоррупционного поведения? Традиционно приводится пирамида эффективности обучения: лекция – 5 %, чтение – 10 %, видео-, аудиоматериалы – 20 %, демонстрация – 30 %, дискуссионные группы – 50 %, практика через действие – 75 %), обучение других или немедленное применение обучения – 90 % [Шугрина, 2015. С. 54]. Неслучайна и ранее высказанная рекомендация по участию должностных лиц органов по профилактике в обучении, что свидетельствует о необходимости привлечения таких лиц к образовательной деятельности для их профессионального развития. Действительно, сейчас монолог преподавателя по пересказу законодательства и практики его применения неактуален. Для поступления на службу нужно изучить законодательство о противодействии коррупции, знание которого проверяется в ходе конкурсных процедур (от тестирования до собеседования). При поступлении на службу в обязательном порядке проводится инструктаж. Во время прохождения службы знания проверяются в ходе аттестации.

В антикоррупционном обучении можно использовать различные интерактивные методы: мозговой штурм, работа с кейсами, в группах, анализ и работа с документами, моделирование, демонстрация, направляемая дискуссия, дебаты, творческие задания, деловые игры, заседание экспертов, метод Сократа, использование видеозаписей, наглядных пособий (схем, чертежей, таблиц, диаграмм, рисунков, фотографий, видеозаписей, любых предметов, относящихся к теме выступления).

Применение интерактивных методов в антикоррупционном обучении

Мозговой штурм. Данный метод хорошо помогает проверить знания участников аудитории, а также направлять и управлять дискуссией. При проведении мозгового штурма примерами вопросов для обсуждения могут быть следующие: «Как вы понимаете понятие “коррупция”? Перечислите неблагоприятные последствия коррупции. Какие меры по профилактике коррупционных правонарушений вы знаете? Какие ограничения, запреты, требования, обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, вы знаете? Назовите цели и механизмы контроля имущественного положения. Каковы основные критерии формирования перечня подконтрольных субъектов при введении декларирования? Назовите признаки конфликта интересов и личной заинтересованности. Назовите способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Какие источники информации можно использовать в целях выявления конфликта интересов?».

Работа с кейсами. В ходе изучения темы «конфликт интересов» предлагается разобрать ситуации возникновения конфликта интересов исходя из определения: 1) выгоды (преимущества); 2) природы связи (отношений); 3) должностных (служебных) обязанностей; 4) критериев надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей; 5) мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов; 6) реального или потенциального конфликта интересов; 7) противоречия интересам общества и государства. В качестве кейсов можно использовать судебную практику, конкретные ситуации, взятые из отчетов о деятельности органов по профилактике, а также обзоров, подготовленных Минтруда России. Рассмотрим примеры.

Ситуация № 1: председатель контрольного органа муниципального образования (муниципальный служащий) заключил от имени возглавляемого органа договоры со своим сыном на выполнение работ по обеспечению функционирования сайта органа.

Ситуация № 2: в районе реализуется муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства». Начальник отдела поддержки и развития предпринимательства, инвестиционной, инновационной деятельности и потребительского рынка администрации района подготовил решение о выделении субсидии организации, в которой работает дочь. Сам начальник отдела работал в данной организации по совместительству.

На наличие конфликта интересов можно рассмотреть формы заполненных уведомлений о намерении выполнять иную оплачиваемую работу, выдав участникам группы примеры заполненных уведомлений.

В ходе обучения сотрудников органов по профилактике используется метод моделирования, поэтому кейсы могут быть составлены непосредственно участниками обучения. Пример задания: смоделируйте ситуации возникновения конфликта интересов исходя из отраслевых рисков в деятельности органа государственной власти (местного самоуправления), в котором участник обучения проходит службу. Автор статьи использовал данный метод достаточно эффективно, когда в группе обучающихся были представители различных региональных органов власти (жилищная инспекция, орган управления образования, финансовый орган и так далее). Каждая ситуация может быть разобрана по приведенной технологии, которая, кроме всего прочего, служит методом анализа отраслевых коррупционных рисков и выработки рекомендаций по их минимизации.

Следующее задание – проанализировать предложения по совершенствованию законодательства о противодействии коррупции, назвать мотивы, цели, преимущества и недостатки предлагаемого правового регулирования (антикоррупционного воздействия), проблемы в механизме реализации и сформулировать свою позицию. В указанном задании можно использовать для проведения анализа и проекты федеральных законов, которые вносились, отклонены или рассматриваются в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Приведем *примеры законодательных предложений*:

– Ввести декларирование расходов на оплату дорогостоящих услуг, приобретение предметов роскоши, в том числе предметов домашнего интерьера, искусства и культуры (художественные картины, скульптуры), драгоценных украшений, стоимость которых зачастую превышает доходы должностного лица и его супруга (супруги). В качестве варианта регулирования рассмотреть введение порога стоимости (например, превышение 500 минимальных размеров оплаты труда).

– Ввести отдельный пункт справки о доходах – «Наличные денежные средства» (как в иностранной, так и отечественной валюте).

– Ввести дополнительные санкции за предоставление недостоверных сведений о доходах, непринятие мер по урегулированию конфликта интересов – в виде дисквалификации (запрета занимать должности) на определенный срок или пожизненно.

– Ввести обязанность представления сведений о доходах в течение трех лет после прекращения полномочий по должности, занятие которой предусматривало представление сведений о доходах.

– Ввести запрет на нахождение на государственной гражданской и муниципальной службе лица, включенного в реестр лиц, утративших доверие.

– Расширить перечень близких родственников, которые представляют сведения о доходах (родители и дети, дедушка, бабушка, внуки, полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры).

– Ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение, то есть значительное превышение (на сумму более пяти миллионов рублей) стоимости активов должностного лица над его активами, которые были указаны при поступлении на государственную службу и указываются ежегодно.

– Ввести административную ответственность за непроведение контроля за расходами в случаях, которые установлены законодательством о противодействии коррупции, а также ненаправление либо несвоевременное направление материалов по результатам контроля за расходами в установленных законом случаях в соответствующие государственные органы согласно их компетенции.

– Ввести запрет на наличие недвижимого имущества за рубежом.

– Распространить требование о получении согласия в течение двух лет после прекращения полномочий лица, замещающего государственную (муниципальную) должность на постоянной основе, на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнение в организации работы (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора (договоров), если осуществление отдельных функций государственного, муниципального (административного) управления в отношении данной организации входило в должностные обязанности такого лица.

– Ввести механизм контроля за соответствием расходов в отношении руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

– Ввести обязанность предоставления сведений о доходах гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы (независимо от включения в перечень).

Примером глубокого погружения в теорию антикоррупционной деятельности и антикоррупционное законодательство является работа в группах по разбору всех норм Конвенции ООН против коррупции, которые не ратифицированы Российской Федерацией, с выработкой перспективных механизмов их реализации в случае их ратификации.

Задание группе: систематизировать меры по профилактике коррупционных правонарушений, применяемых в органах власти, в зависимости от целей и содержания воздействия: 1) лишение экономического смысла коррупционного правонарушения; 2) многократное усиление рисков правонарушения; 3) препятствие легализации коррупционных доходов; 4) предупреждение незаконного обогащения; 5) введение психологически сдерживающих стоп-факторов. Данное упражнение позволяет взглянуть иными глазами на антикоррупционное законодательство, понять суть тех или иных ограничений, запретов, требований, обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. При выполнении данного задания необходимо аргументировать свою позицию, привести примеры, каким образом осуществляется воздействие, а также сформулировать дополнительные меры (по предложению на каждую группу).

В группах можно составлять карты коррупционных рисков с выработкой рекомендаций по их минимизации. Для анализа целесообразно брать конкретные отраслевые функции управления, содержащие коррупционные риски. В случае обучения обычных служащих можно привести такой пример задания: «Ранжируйте меры по профилактике коррупционных правонарушений, применяемых в органах государственной власти (органах местного самоуправления) исходя из их эффективности с точки зрения: 1) органа государственной власти (органа местного самоуправления); 2) надзорного органа (прокуратуры); 3) населения; 4) бизнеса». После подробного разбора производится сопоставление с данными социологических исследований, проводимых в субъектах Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 года № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации»[10].

При рассмотрении темы «Меры ответственности за совершение коррупционных правонарушений» следует провести упражнение по дифференциации мер ответственности в отношении лиц, замещающих муниципальные должности (с точки зрения наличия несущественности и существенности нарушения в представленных сведениях о доходах), или государственных (муниципальных) служащих. Учащимся следует выработать рекомендации для представителя нанимателя (работодателя) применить меру ответственности в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии, увольнения в связи с утратой доверия.

Следующий метод обучения – работа с документами. Это может быть работа со сведениями о доходах в целях выявления и отработки типичных ошибок. Можно сделать справки о доходах с ошибками, например, перепутать виды доходов, которые подлежат указанию в разделе первом, и доходы, которые не указываются[11]. Также можно заранее подготовить 15–20 характерных недостатков или типичных ошибок в сведениях о доходах. Задание заключается в необходимости проработать ошибки в сведениях о доходах. Участникам обучения на слайде демонстрируется ситуация (недостаток или типичная ошибка) и предлагается дать разъяснения и рекомендации. Например, ситуация: не указан доход от вкладов в кредитных организациях, так как счета являются «нулевыми» (неактивные). Часто в разделе четвертом справки о доходах указаны счета в банках, однако возможный доход (в том случае, если он имеется в наличии) от вкладов в первом разделе «Сведения о доходах» не отражен. Разъяснения: необходимо указывать общую сумму начисленных за год процентов по всем вкладам, включая закрытые в отчетном периоде, на основании выписки, полученной в кредитной организации. Рекомендации: необходимо запросить справки из всех банков, в которых открыты счета, и сумму полученных процентов по вкладам отразить в этом разделе.

При рассмотрении вопроса о механизме контроля за соответствием расходов предлагается провести различные варианты заполнения столбца четвертого раздела второго справки о доходах (источники получения средств, за счет которых приобретено имущество).

Вариант задания: заполнить исходя из конкретной ситуации возникновения конфликта интересов, уведомление о конфликте интересов, а также подготовить фрагменты мотивированного заключения на уведомление, доклада (протокола) по итогам проведения проверки. Для указанных заданий необходимо сделать кейсы. Например, кейс № 1: заместитель начальника государственной жилищной инспекции по региону курирует работу территориальных отделов, а на указанных территориях работают коммерческие организации, возглавляемые близким родственником заместителя начальника. Кейс № 2: Ф. назначена на должность начальника управления архитектуры и градостроительства местной администрации. Деятельность Ф. непосредственно связана с согласованием и проверкой проектов по переустройству и (или) перепланировке жилых помещений. Ее сын выполняет работы по подготовке таких проектов, что может стать причиной конфликта интересов. Такое упражнение позволяет формировать умения предвидеть и анализировать складывающуюся коррупционную ситуацию, приобретать навыки предупреждения наступления коррупционной ситуации.

Воспитание нетерпимого отношения к коррупцион-

10 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325751/

11 https://mintrud.gov.ru/ministry/anticorruption/Methods/13

ным проявлениям требует разбора форм уведомлений о намерении выполнять иную оплачиваемую работу, уведомлений представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Студентам следует заполнить формы исходя из представленных кейсов. Это хорошее упражнение на формирование умения предупреждать коррупционное поведение, а также способности прогнозировать ситуацию, исключать ситуации коррупционного давления.

При работе с документами также можно использовать «идеально» подготовленные протоколы, доклады, мотивированные заключения, декларацию конфликта интересов. Примером ролевой игры является проведение заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

«Сократический метод». Задание: сформулировать перечень вопросов для проведения проверки ситуаций, связанных с возникновением конфликта интересов. В этом случае также формируются кейсы. Например, глава администрации района получил кредит от кредитной организации, через некоторое время кредитная организация выигрывает ключевые контракты на кредитование в интересах муниципального образования. Или другой случай: супруга главы муниципального района работает ведущим специалистом отдела образования управления образования и культуры администрации муниципального района и находится в подчинении начальника управления образования и культуры, заместителя главы муниципального района по социальным вопросам.

Не менее интересен метод «займи позицию». Его можно применить при изучении вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Пример кейса – реальной ситуации: заместитель министра по промышленной политике, предпринимательству и торговле области М. была заместителем председателя конкурсной комиссии на распределение грантов в поддержку малого и среднего бизнеса. М. задекларировала наличие конфликта интересов в отношении коммерческой компании, где работал ее сын на должности коммерческого директора. В отношении этой фирмы она не голосовала, но в отношении других фирм – голосовала.

Можно дать задание на определение прямой или косвенной заинтересованности, потенциального, реального или мнимого (кажущегося) конфликта интересов. Приведем пример кейса из судебной практики: глава городского поселения И. подписал постановление администрации городского поселения, в соответствии с которым главе муниципального района Ф. и его семье по договору социального найма предоставлен для проживания жилой дом, впоследствии переданный в собственность дочери Ф. в порядке приватизации. Имущественное положение Ф. не выяснялось. Прокурор усмотрел наличие конфликта интересов в действиях И., как то: доверительные отношения с главой района Ф. и опасения, что последний может негативно повлиять на карьеру И., создали ситуацию, при которой личная заинтересованность последнего в получении семьей Ф. жилого дома повлияла на надлежащее исполнение И. своих должностных обязанностей и привела к причинению вреда правам и законным интересам граждан и муниципального образования.

Интерактивные методы обучения должны заменить академические лекции. Следует применять: лекцию-диалог (непосредственный контакт преподавателя с аудиторией, когда преподаватель задает вопросы для выяснения мнений и уровня осведомленности участников по рассматриваемой проблеме); лекцию-дискуссию (свободный обмен мнениями в ходе изложения материала, когда преподаватель активизирует участие в обсуждении отдельных вопросов, сопоставляет между собой различные мнения и тем самым развивает дискуссию, стремясь направить ее в нужное русло); лекцию с применением обратной связи (в начале и конце каждого раздела лекции задаются вопросы); проблемную лекцию (моделирование проблемных ситуаций, постановка проблемных вопросов и задач).

При организации антикоррупционного обучения взрослого населения следует учитывать некоторые риски. В частности, студент – опытный управленец – полагает, что ему не нужны азы; больше ценит свое время; как правило, не считает преподавателя оракулом; подозревает подвох; хочет знать, чем все окончится; хочет понять, как практически он сможет применить результаты обучения; обладает большим собственным опытом; владеет собственным профессиональным языком, включая профессиональный жаргон; находится во власти шаблонов, стереотипов, пристрастий; как правило, боится показаться неучем и несколько стесняется коллег (переживает за свою репутацию).

Еще один вопрос, требующий обсуждения, – вспомогательные материалы при подготовке процесса обучения. Это, например: 1) судебная практика применения законодательства о противодействии коррупции, включая практику привлечения к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности. Это формирует нетерпимость к коррупционным правонарушениям, а также стандарт правильного, добросовестного и надлежащего выполнения служащим своих функций. Должностные лица приобретают знания и навыки устойчивости к коррупционному давлению и предотвращения коррупционных ситуаций на стадии, когда коррупционный акт еще не состоялся. Такое поведение формируется не только благодаря антикоррупционному мировоззрению, убеждениям и мышлению, но и в силу страха перед законом. Это более «мягкий» метод обучения, чем практикуемый в других странах. В Китае проводятся профилактические туры по местам лишения свободы госслужащих и членов их семей[12]. В тюрьмах чиновники могут встретиться с осужденными за коррупцию бывшими коллегами. Генпрокуратура Белоруссии проводит экскурсии для чиновников в исправительные учреждения в целях профилактики коррупционных преступлений[13]; 2) статистические дан-

12 https://www.ntv.ru/novosti/1413898/

13 https://pravo.ru/interpravo/news/view/28801/

ные Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, аналитический материал по привлечению к уголовной ответственности в регионе (муниципалитете). С такого материала можно начать обсуждение политики в сфере противодействия коррупции, что будет мотиватором в дальнейшем; 3) пресс-релизы с примерами коррупционного поведения; 4) социологические исследования в субъекте Российской Федерации, исследования специального проекта Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Бизнес-Барометр коррупции», исследования, проводимые международной неправительственной организацией Transparency International (внесена Минюстом России в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента), опросы Всероссийского центра изучения общественного мнения; 5) конкретные ситуации из деятельности органов по профилактике, включая позитивные примеры; 6) обзоры, подготовленные Минтруда России; 7) карты коррупционных рисков органа власти.

Заключение

Изложенный подход к антикоррупционному обучению публичных должностных лиц ставит комплексную задачу по разработке новых по содержанию образовательных программ дополнительного образования, методических рекомендаций, пособий и материалов. Надеемся, что изложенные подходы будут использованы в рамках реализации внесенных[14] в статью 76 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[15] положений о разработке и утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области противодействия коррупции федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы. Полагаем, что при разработке и утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области противодействия коррупции будут учтены лучшие региональные антикоррупционные практики в сфере образования.

14 http://www.kremlin.ru/acts/bank/45165

15 http://www.kremlin.ru/acts/bank/36698

Литература

Адвокат: навыки профессионального мастерства / Под ред. Л.А. Воскобитовой, И.Н. Лукьяновой, Л.П. Михайловой. М.: Волтерс Клувер, 2006.

Артемьев А.Б. Динамика нормативного регулирования борьбы с коррупцией в Российской Федерации. *Право и государство. Теория и практика*. 2011. № 7. С. 113–116.

Барциц И.Н. Противодействие коррупции – условие модернизации государственного управления. *Государственная служба*. 2011. № 3. С. 5–10.

Волосова Н.Ю., Шелуданова Л.В. О совершенствовании противодействия коррупции в свете национального плана противодействия коррупции. *Наука среди нас.* 2018. № 1. С. 243–246.

Малеванова Ю.В. Система профессионального развития государственных гражданских служащих: современное состояние и пути совершенствования. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2018. № 11. С. 53–60.

Николаев С.М. Введение в проблему специального антикоррупционного образования. *Фундаментальные исследования*. 2014. № 9. С. 185–189.

Перевалов В.Д., Хазанов С.Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции. *Российский юридический журнал.* 2016. № 2. С. 22–31.

Смирнов Ф.Ф. Совершенствование антикоррупционного обучения должностных лиц. *Власть и управление на востоке России*. 2018. № 3. С. 143–148.

Шишова Ж.А., Левакин И.В. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции. *Российская юстиция*. 2010. № 8. С. 32–36.

Шугрина Е.С. Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся. *Административное право и процесс*. 2015. № 6. С. 54–57.

References

Artemiev A.B. The Dynamics of Normative Regulation of the Fight against Corruption in the Russian Federation. *Pravo i gosudarstvo. Teoriya i praktika*. 2011. No. 7. P. 113–116. In Russian

Attorney: Professional Skills / Ed. by L.A. Voskobitova, I.N. Lukyanova, L.P. Mikhailova. Moscow. Wolters Kluwer, 2006. In Russian

Bartsits I.N. Anti-corruption is a Condition for the Modernization of Public Administration. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2011. No. 3. P. 5–10. In Russian

Malevanova Yu.V. The System for Professional Development of Civil Servants: The Current State and Ways of Improvement. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2018. No. 11. P. 53–60. In Russian

Nikolaev S.M. Introduction to the Special Issue Anti-Corruption Education. *Fundamental'nye issledovaniya*. 2014. No. 9. P. 185–189. In Russian

Perevalov V.D., Khazanov S.D. On the Methodological Basis for Evaluating the Effectiveness of Anti-corruption Measures. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2016. No. 2. P. 22–31. In Russian

Shishova Zh.A., Levakin I.V. The Role of Independent Expertise in Combating Corruption. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2010. No. 8. P. 32–36. In Russian

Shugrina E.S. The Concept and Signs of Corruption: Features of Legal Education of Students. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2015. No. 6. P. 54–57. In Russian

Smirnov F.F. Improving the Anti-Corruption Training of Public Officials. *Vlast' i upravlenie na vostoke Rossii*. 2018. No. 3. P. 143–148. In Russian

Volosova N.Yu., Sheludanova L.V. On Improving the Counteraction against Corruption in the Light of the National Action Plan for Countering Corruption. *Nauka sredi nas.* 2018. No. 1. P. 243–246. In Russian