

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

© 2016 Березовский Д.В.¹, Моргунов В.И.²

¹ЧОУ ВО Международный институт рынка;

²Администрация Губернатора Самарской области

Статья посвящена проблемам антикоррупционного просвещения государственных гражданских служащих, которое осуществляется в рамках правового просвещения и представляет собой систему мер информирования и обучения антикоррупционному поведению чиновников. Антикоррупционное просвещение осуществляется совместно с органами государственной власти, вузами и иными организациями на основе национального плана и программ противодействия коррупции в государственных органах.

Ключевые слова: правовое просвещение, профилактика и противодействие коррупции, государственная гражданская служба.

Одним из важнейших средств повышения правосознания каждого гражданина, правосознания личности и повышения правовой культуры населения в целом является правовое просвещение. Правовое просвещение - это не только забота государства и деятельность государственных институтов, это совместная обязанность государства и общества. По своей сути правовое просвещение - это целенаправленная деятельность государственных и общественных структур по распространению правовых знаний в целях преодоления правового нигилизма и повышения уровня правовой культуры и правосознания населения.

Правовое просвещение как комплексная деятельность по распространению правовых знаний включает в себя первичную правовую подготовку, правовое развитие населения и закрепление правовых знаний в отдельных сферах общественных отношений, то есть совокупность последовательных этапов формирования правовой культуры населения.

Правовое просвещение осуществляется через особые организационно-правовые методы, важнейшее место среди которых занимает образование, причем образование на всех уровнях – основное общее, среднее профессиональное, высшее и дополнительное образование.

Вместе с тем правовое просвещение является и одним из средств реализации

правовой политики – политики государства в сфере построения правового государства. Среди множества видов правовой политики особое место занимает антикоррупционная политика – комплексная целенаправленная деятельность по противодействию коррупции.

По мнению П.А. Кабанова, противодействие коррупции - сложная, многоаспектная и ответственная функция современного российского государства и гражданского общества [1]. И потому обеспечение реализации и контроля за достижением основных целей государственной политики противодействия коррупции является одним из наиболее важных ее направлений.

Определяющую роль в регламентации государственной политики в области противодействия коррупции имеет Национальный план. В Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы [2] антикоррупционное просвещение рассматривается как важнейшая задача противодействия коррупции.

В рамках данной задачи Правительству РФ было поручено представить до 1 февраля 2015 г. доклад о ходе реализации программы по антикоррупционному просвещению граждан.

На основании национального плана в целях реализации его задач была принята специальная программа антикоррупционного просвещения на 2014-2016 годы [3].

Утвержденная распоряжением Правительства РФ от 14 мая 2015 года программа содержит несколько разделов, посвященных образованию как методу правового просвещения, а также антикоррупционному просвещению на государственной и муниципальной службе.

Так, в одном из пунктов программы Министерству труда поручена разработка методических и информационно-разъяснительных материалов об антикоррупционных стандартах поведения для федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, а также работников организаций, созданных на основании федеральных законов, государственных внебюджетных фондов и иных организаций, на которых распространены антикоррупционные стандарты поведения.

Помимо этого достаточно много мероприятий посвящено правовому просвещению граждан. Данные меры затрагивают не только сам образовательный процесс в высших и средних учебных заведениях, его стандартизацию, но и проведение специальных просветительских мероприятий в образовательных учреждениях по профилактике преступлений коррупционной направленности.

В соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе был разработан целый ряд подзаконных нормативных актов, регламентирующих проведение антикоррупционной политики в государственных органах и органах местного самоуправления. Среди них специальный акт, призванный установить комплексное антикоррупционное воздействие на государственной и муниципальной службе - Письмо Минтруда России от 19.03.2013 № 18-2/10/2-1490 «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции» [4].

В соответствии с данным актом рекомендуется привлекать государственных служащих к антикоррупционной деятельности по следующим направлениям:

- участие государственных и муниципальных служащих в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;

- активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе структурных подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, осуществляющих функции по противодействию коррупции;

- стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации о замеченных ими случаях коррупционных правонарушений, нарушениях требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов;

- просвещение государственных и муниципальных служащих по вопросам антикоррупционной тематики и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности.

Особое место среди этих мер занимает антикоррупционное просвещение. Оно осуществляется через просветительские и образовательные меры. Важнейшими являются: разработка памяток по ключевым вопросам противодействия коррупции (по конкретным жизненным ситуациям), организация различных видов учебных семинаров (бесед, лекций, практических занятий) по вопросам противодействия коррупции.

В целях правового просвещения говорится о необходимости разработать памятки по ключевым вопросам противодействия коррупции, затрагивающим всех или большинство государственных (муниципальных) служащих и предполагающих взаимодействие государственного (муниципального) служащего с органом государственной власти и местного самоуправления. Ключевыми вопросами, в рамках которых необходимо просвещать государственных и муниципальных служащих, являются: получение подарков; уголовная ответственность за дачу и получение взятки; конфликт интересов и механизм его

урегулирования; выполнение иной оплачиваемой работы; информирование о замеченных фактах коррупции и т.д.

Рассмотрим отдельные аспекты антикоррупционного просвещения государственных и муниципальных служащих.

Необходимость четкой регламентации получения подарков государственными и муниципальными служащими была закреплена в законе о противодействии коррупции [5]. В пункте 7 части 3 статьи 12.1 данного закона говорится о запрете для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью, соответственно, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и передаются по акту в соответствующий государственный или муниципальный орган.

Аналогичное положение содержится в законодательстве о государственной и муниципальной службе. Гражданский кодекс Российской Федерации накладывает запрет на получение подарков стоимостью более трех тысяч рублей.

Регламентации получения подарков посвящено место и в новом плане противодействия коррупции [6]. В соответствии с национальным планом Правительству Российской Федерации поручается продолжить работу по проведению анализа исполнения установленных законодательством Российской Федерации ограничений, касающихся получения подарков отдельными категориями лиц. Аналогичные поручения даны и Генеральной Прокуратуре Российской Федерации.

Таким образом, значительно расширен круг лиц, на которых распространяются

ограничения и запреты на получение подарков, но центральное место среди данных субъектов по-прежнему занимают государственные и муниципальные служащие. Аналогичная работа проводится и в субъектах Российской Федерации, где в региональных и ведомственных программах уделяется внимание регламентации получения подарков. В программе противодействия коррупции в Самарской области разработаны модельные нормы и ведомственные акты, регламентирующие порядок получения подарков [7].

Одной из целей правового просвещения по противодействию коррупции является информирование о предусмотренных законодательством мерах ответственности. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит целый перечень должностных преступлений, которые относятся к группе коррупционных. Государственные и муниципальные служащие обязаны знать перечень этих преступлений, особенности их квалификации, меры профилактики и предупреждения их совершения. По этому поводу также было издано специальное методическое письмо Минтруда России, в котором определены критерии привлечения к ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения [8].

Не меньшую значимость имеет и регламентация урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Четкое знание всех аспектов конфликта интересов, его социальной и правовой природы – основа антикоррупционного просвещения гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации. Данные ситуации периодически возникают на гражданской службе и должны быть правильно разрешены, а также по возможности предупреждены [9].

Особая роль в данном вопросе принадлежит комиссиям по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению. О деятельности комиссий написано немало научных статей, их работа подвергнута детальному анализу. Выявлены множество недостатков в деятельности комиссий,

направлены предложения по совершенствованию законодательства [10].

Антикоррупционное просвещение осуществляется также через информирование об иной оплачиваемой работе и ее ограничениях на государственной или муниципальной службе. В соответствии с законодательством в настоящее время служащий вправе заниматься иной оплачиваемой работой, если это не влечет конфликт интересов. Вышеуказанное письмо Министерства труда регламентирует отнесение коррупционных правонарушений на государственной службе к значительным проступкам в случае представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о получении доходов от организации, в отношении которой служащий выполняет функции государственного (муниципального) управления (доходов от работы по совместительству, доходов от ценных бумаг, чтения лекций и т.п.). Внимание следует уделять ситуациям, когда не только сокрыт факт получения дохода от организации, но и нет уведомления служащего о намерении выполнять иную оплачиваемую работу. Вопросы наличия или отсутствия конфликта интересов при выполнении иной оплачиваемой работы должны также рассматриваться на профильных комиссиях, образованных в государственных органах и органах местного самоуправления.

Особая роль в антикоррупционном просвещении отводится информированию о фактах коррупционных правонарушений. Законодатель возложил обязанность уведомления о фактах коррупционных правонарушений на руководителя государственного органа. Также должна быть проинформирована комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов о соответствующих фактах, составляющих предмет рассмотрения. Также информируется руководитель о фактах замещения служащим на основе трудового договора должности в коммерческой или некоммерческой организации.

Обязанность организации мероприятий по антикоррупционному просвещению

возлагается на антикоррупционные подразделения кадровых служб или уполномоченные должностные лица.

Отдельно стоит затронуть дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих, в рамках которого осуществляется антикоррупционное просвещение.

Как известно, законодательством о государственной и муниципальной службе и законодательством об образовании предусмотрены две основные формы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих - профессиональная переподготовка и повышение квалификации.

Правительство Российской Федерации обязало по организационно-методической координации реализации государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов РФ возложило на Минздравсоцразвитие России. На основании этого были разработаны и внедрены утвержденные соответствующим министерством «Методические указания от 10 мая 2012 года «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих»[11], одобренные президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 N 34.

В методических указаниях утверждены правила антикоррупционного обучения, которые в равной степени распространяют свое действие и на федеральных, и на государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Министерством рекомендованы категории государственных служащих для проведения специального обучения по антикоррупционной тематике.

Антикоррупционное обучение государственных и муниципальных служащих включает в себя все формы дополнительного образования, оно дифференцированно по времени реализации программ:

- краткосрочные программы повышения квалификации с общими или специальными антикоррупционными модулями, продолжительностью 18-72 часа;

- специализированные программы повышения квалификации по антикоррупционной тематике продолжительностью от 73 до 144 часов;

- программы профессиональной переподготовки (более 500 аудиторных часов) с модулями антикоррупционного образования.

Краткосрочные программы повышения квалификации антикоррупционной тематики должны содержать три обязательных модуля:

- природа коррупции как социального явления;

- правовые основы противодействия коррупции;

- антикоррупционные положения законодательства о государственной службе.

Среднесрочные программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки должны содержать расширенный перечень антикоррупционных модулей. Помимо вышеуказанных общих модулей, в программы включаются еще несколько модулей, которые формируют у обучающихся не только знания в области профилактики и противодействия коррупции, но и навыки и умения антикоррупционного поведения.

Программы обучения членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов включают в себя также вопросы

предотвращения и урегулирования конфликта интересов, соблюдения кодексов типовой этики государственных служащих, а также реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Специальная тематика семинаров антикоррупционной направленности предусмотрена для государственных служащих, проводящих антикоррупционную экспертизу. Она включает в себя вопросы осуществления антикоррупционной экспертизы, разработки антикоррупционных стандартов, а также коррупциогенности различных факторов, возникающих на государственной и муниципальной службе.

Активная реализация образовательных программ государственных и муниципальных служащих, осуществляемых в рамках антикоррупционного просвещения, проводится и в Институте государственной и муниципальной службы ЧОУ ВО «Международный институт рынка».

За последние три года институтом проведен 31 специализированный семинар по противодействию коррупции, где прошли повышение квалификации 659 государственных и муниципальных служащих.

Помимо того, антикоррупционные модули есть во всех программах профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Они направлены, прежде всего, на антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих, профилактику и противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кабанов П.А. Антикоррупционный аудит как инструмент противодействия коррупции: понятие, содержание, вопросы правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 744 - 753.
2. Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы. Утвержден Указом Президента от 11.04.2014 № 226. – Консультант плюс. Законодательство.
3. Распоряжение Правительства РФ от 14.05.2014 N 816-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 годы» - Консультант плюс. Законодательство.
4. Письмо Минтруда России от 19.03.2013 N 18-2/10/2-1490 «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции». - Консультант плюс. Законодательство.

5. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». - Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228. - Консультант плюс. Законодательство.
6. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы».- Консультант плюс. Законодательство.
7. Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 N 673 (ред. от 20.02.2016) «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2018 годы». - Консультант плюс. Законодательство.
8. Письмо Минтруда России от 13.11.2015 N 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»). - Консультант плюс. Законодательство.
9. Симашенков П.Д. О конфликте интересов в компаративном ключе: история вопроса и практические моменты.// Исторические, философские, политические и юридические науки, Культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики (входит в перечень ВАК). 2016. № 3. Ч. 2. С. 142-145.
10. Буранок А.О. Направления совершенствования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов. Вестник Международного института рынка, 2015, №2.С.14-20.
11. Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 N 34). – Консультант плюс.- Законодательство.

ANTI-CORRUPTION EDUCATION FOR PUBLIC SERVANTS

© 2016 Denis V. Berezovskiy¹, Vladimir I. Morgunov²

¹International Market Institute, Samara, Russia;

²Administration of Governor of Samara Oblast

The article is devoted to the issues of the anti-corruption education for public servants. It is carried out within the framework of legal education and awareness and it is a system of activities which include information sharing and training of anti-corruption behavior for officials. Anti-corruption education is carried out jointly with public authorities, universities and other organizations on the basis of national plans and programs to counter corruption in public bodies.

Keywords: legal education, prevention and fight against corruption, civil service.