

## **Антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих: общие подходы и специфика целевой группы.**

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Сегодня антикоррупционное просвещение - это неоспоримый приоритет профилактики коррупции. Основа именно такого подхода была заложена три года назад при обсуждении на заседании Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции вопроса «Об антикоррупционном просвещении». Показательно, что это было первое заседание Совета после его создания и формирования в соответствии с Указом Президента РФ от 03.12.2013г. №878 данного Управления. На этом же заседании было отмечено, что наряду с государством субъектами данного процесса являются общественные организации, в том числе напрямую указанные в утвержденном Президентом РФ Национальном плане противодействия коррупции Ассоциация юристов и Общество «Знание» России. Эта деятельность, как отмечалось, имеет три главных целевых группы: государственные и муниципальные служащие, сфера бизнеса, молодежь и представители преподавательского сообщества.

С учетом этих задач повсеместно были созданы лекторские группы антикоррупционной направленности, в том числе Федеральная лекторская группа, в которую вошли многие из членов Экспертного совета, в том числе участвующие и в нашей конференции. При поддержке Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и с его участием в феврале 2015г. был проведен двухдневный семинар лекторов по проблеме формирования у наших граждан антикоррупционного стандарта поведения, которую обстоятельно детализировало сегодняшнее обсуждение. Универсальная цель антикоррупционного образования и просвещения для всех групп - сформировать базовые знания (представления) о проблеме, причинах и общественной опасности коррупции, основных направлениях государственной политики противодействия коррупции. Все эти аспекты детально представлены и на развернутой в холле экспозиции. Однако антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих имеет еще три дополнительные задачи:

- добиться твердого знания ими обязанностей, запретов и ограничений о чем сегодня говорил Дмитрий Валерьевич Баснак;
- развить навыки выявления и устранения конфликта интересов;
- сформировать умения осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

Хочу подчеркнуть, что речь не идет о тех государственных и муниципальных служащих, для которых участие в противодействии коррупции

является непосредственной должностной обязанностью и которые, как было отмечено в докладе Виталия Владимировича Белинского, составляют кадровое ядро профилактики коррупционных правонарушений. Это «ядро» насчитывает около 37 тысяч сотрудников и его региональный руководящий состав участвует в нашей конференции. Его подготовка более многопланова и осуществляется на базе РАНХиГС и его филиалов.

Для массовой категории государственных и муниципальных служащих нами была разработана и в апреле 2016 года утверждена на заседании Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции специальная 16- часовая программа. В течение прошедшего года мы с участием подготовленных лекторов в различных субъектах федерации именно по ней обучали данную целевую группу. Стало очевидно, что для региональных лекторов, среди которых либо преподаватели ВУЗов, либо практики из правоохранительных органов к этой программе необходимо Учебное пособие. Над ним мы сегодня с участием, в том числе, наших сегодняшних спикеров, работаем. Его структура полностью соответствует утвержденной программе и выглядит следующим образом.

### **Содержание учебного пособия «Актуальные проблемы противодействия коррупции»**

**Аннотация:** *пособие предназначено для преподавателей, обучающихся государственных служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, в прямые должностные обязанности которых не входит участие в противодействии коррупции, по 16 часовой программе утвержденной Экспертным Советом при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.*

#### **Предисловие.**

**Глава первая.** *Коррупция в нашем сознании и жизни общества. Исторический очерк коррупционных нравов. Определение коррупции, ее формы, виды и последствия. Причины коррупции и ее транзакционная модель.*

**Глава вторая.** *Формирование международных политико-правовых инструментов противодействия коррупции. Конвенция ООН против коррупции 31 октября 2003 года. Международные стандарты противодействия коррупции.*

**Глава третья.** *Методы измерения коррупции.*

**Глава четвертая.** *Проблемы коррупции в зеркале социологии.*

**Глава пятая.** *Основные принципы и этапы развития государственной антикоррупционной политики. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 гг. Федеральные законы и Указы Президента РФ о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих*

государственные должности и иных лиц их доходам, а также о запрете отдельным категориям лиц иметь счета в зарубежных банках и пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Законодательные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

**Глава шестая.** Система федеральных и региональных государственных органов, осуществляющих противодействие коррупции. Указ Президента РФ от 15.07.2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции». Деятельность комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Функционирование органа субъекта федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Работа кадровых служб по профилактике коррупции, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

**Глава седьмая.** Обеспечение соблюдения государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, исполнение ими обязанностей. Антикоррупционная мотивация в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих. Этические нормы государственного и муниципального служащего. Юридическая ответственность за правонарушения коррупционного характера в сфере государственного и муниципального управления.

**Глава восьмая.** Организация представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Типовые ошибки при заполнении декларации о доходах и расходах.

**Глава девятая.** Конфликт интересов. Сущность, типовые ситуации, меры предотвращения и регулирования. Профилактика коррупционных рисков при взаимодействии государственных и муниципальных служащих с гражданами и представителями сферы бизнеса.

**Глава десятая.** Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов. Коррупциогенные факторы и их выявление в проектах документов, подготавливаемых государственными и муниципальными служащими.

**Глава одиннадцатая.** Взаимодействие органов власти и общественных организаций в противодействии коррупции. Функция общественного контроля и формы его осуществления. Роль Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат в осуществлении данной функции. Практика взаимодействия со средствами массовой информации.

**Приложение:** примерный перечень вопросов для тестирования слушателей по итогам обучения.

После обсуждения проекта книги к содержанию была добавлена еще одна, четвертая, глава «Проблемы коррупции в зеркале социологии». Для меня

работа над первой главой Учебного пособия совпала с довольно активными выступлениями перед представителями всех трех целевых групп и позволяет от специфики работы с государственными и муниципальными служащими перейти к некоторым общим подходам. Они базируются на том, что проблема коррупции и борьбы с ней в сознании наших граждан сильно мифологизирована. Пусть в меньшей степени, но касается это и государственных и муниципальных слушателей, с которыми мы работаем. Эта мифология имеет две составляющих- историческую, пропитанную разного рода специфическими особенностями России, ее исторического пути, менталитета граждан и вытекающую из нее современную мифологию- о рекордном уровне и якобы какой то небывалой специфике коррупции в стране в наши дни. Именно эта мифология является питательной средой скептицизма разных категорий граждан в отношении успеха государственной антикоррупционной политики.

Все это появилось не само по себе, а во многом является продуктом того, что мы говорим и пишем, в том числе в научной и учебной литературе. Исторический очерк природы коррупции в России в этих книгах имеет удивительно много общего. Везде пишется о существовавшем в Древней Руси институте «кормления» наместников, легализовавшем коррупцию, о казнокраде Меньшикове и образах взяточников в русской литературе XIX века. Везде цитируются пословицы и поговорки типа «В суд - ногой, в карман - рукой», сегодня перекочевавшие даже в антикоррупционные методички, выпускаемые в наших регионах. Зачем это? Что мы хотим найти в истории коррупции? Какое отношение существовавший тысячу лет назад институт «кормления» и якобы исторически свойственная нашему народу «подданическая культура» имеют к сегодняшним коррупционным практикам? Как эти исторические экскурсы помогут проведению в жизнь современной антикоррупционной политики? О том, что происходило в это же время в других странах, как правило, не говорится. Хотя как раз эти факты для антикоррупционного просвещения могут быть полезны. К примеру, практика «кормления наместников» вовсе не русское, а византийское изобретение, а фраза «он приехал бедным наместником в богатую провинцию, а вернулся богатым наместником из бедной провинции» вообще имеет древнеримские корни.

Средние века, а потом и эпоха Возрождения внесли в мировой арсенал коррупции с подачи Ватикана такую его разновидность, как nepotism. При всей хрестоматийности образа неугомонного мздоимца, сподвижника Петра I Александра Меньшикова, он блекнет на фоне фигуры действительно масштабного коррупционера «вечного министра» Франции Шарля Талейрана.

Что же до истории коррупции России в XIX веке, то она имеет удивительно много общего с тем, что происходило в этой сфере в других странах. У нас постоянно делается акцент на коррупцию при строительстве железных дорог в России, но при этом умалчивается о том, что в те же годы происходило с бюджетными средствами, выделенными на строительство американских железных дорог.

Все эти и многие другие факты истории, взятые не выборочно, а в совокупности и сопоставлении, позволяют сделать три основных вывода формирующих более объективную картину проблемы коррупции в любой из целевых групп.

Во-первых, никакого кардинально особого исторического развития коррупции в России в сравнении с другими странами не было и нет.

Во-вторых, нет стран свободных от коррупции и нет стран, чуть ли не генетически обреченных на ее высокий уровень.

В-третьих, и, может быть, это самое главное из того, что мы должны донести до сознания любой аудитории: современная, насчитывающая менее 15 лет, история создания и функционирования международных политико-правовых стандартов и инструментов противодействия коррупции ничтожно мала и не сопоставима с многовековой историей триумфального шествия коррупции по всему миру.

И еще об очень важном аспекте антикоррупционного просвещения. Один из основных элементов «коррупционной картинки» в головах у многих (в том числе у государственных и муниципальных служащих) - почти рекордный в сравнении с другими странами уровень коррупции в России. Для подтверждения этого наряду с указанием объёма коррупционного рынка нашей страны в размере 300 миллиардов долларов, обычно приводится её крайне низкое 136 место, занимаемое наряду с Нигерией в списке из 176 стран, где в первую пятёрку стран с наименьшим уровнем коррупции традиционно входят Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Швеция и Норвегия. Демонстрировались данные результаты и сегодня в виде красно-белой географической карты и сегодня в ходе выступления уважаемого Тишендорфа Фалька, посвященного системе комплаенс. Эти данные именуется «рейтингом» не только в СМИ и главных поисковиках сети интернет, но часто и в научных работах, а также в учебниках по проблеме коррупции и антикоррупционных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

В действительности этими цифрами иллюстрируется не рейтинг, а «индекс восприятия коррупции» - субъективный показатель, отражающий

оценку уровня коррупции по 10-балльной шкале, который ежегодно с 1995 года составляется международной неправительственной организацией «Transparency International». Сама организация, объясняя, что индекс основывается на нескольких независимых опросах, в которых принимают участие международные финансовые и правозащитные эксперты, никогда не называет эти данные рейтингом. Об этом с коллегами из «Transparency International» мы на абсолютно одном языке говорили в Санкт-Петербурге на VI конференции ООН против коррупции. Однако, поскольку индекс восприятия коррупции постоянно цитируется в СМИ, некоторые исследователи считают, что он сам влияет на восприятие коррупции жителями стран, становясь своего рода «самоисполняющимся пророчеством». Впрочем, даже если это и не так, нельзя не признать, что любая реальность часто отличается от её восприятия, идет ли речь о счастье, бедности, оплате труда, состоянии окружающей среды или благоустройстве городов. К сожалению, абсолютизация данных опросов свойственна многим из нас. Даже на нашей конференции в одном из выступлений звучала фраза «как показывают результаты социологических исследований, уровень коррупции еще высок...». Между тем такие результаты, точно также как данные «Transparency International», никакого реального уровня коррупции нам не показывают, а дают лишь уровень восприятия опрошенных, который, к слову, не всегда репрезентативен.

Все это мы, по моему глубокому убеждению, должны учитывать в антикоррупционном просвещении. Являясь неотъемлемой составной частью профилактики коррупционных и иных правонарушений, оно точно так же требует от нас диалектики двух подходов: мыслить - масштабно, а действовать - с учетом локальных обстоятельств.

*Александр Евлахов*