

DOI 10.22394/1818-4049-2018-84-3-142-148

УДК 343.9:328.185

Ф. Ф. Смирнов

Совершенствование антикоррупционного обучения должностных лиц

В статье автором предпринята попытка рассмотреть современное состояние профессиональной подготовки должностных лиц федерального, регионального и муниципального уровней, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции, т. е. тех, кто организует и реализуют соответствующие профилактические мероприятия (сотрудники кадровых подразделений), а также остальных должностных лиц, выполняющих требования антикоррупционного законодательства. На основе существующего положительного опыта подготовки кадров в сфере противодействия терроризму, автором определён перечень направлений, с помощью которых возможна эффективная профессиональная подготовка сотрудников федерального, регионального и муниципального уровней, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции. В их числе: программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации; обучающие семинары; межведомственные учебно-практические курсы; учебно-методические сборы; тренинги и деловые игры; проведение стажировок в компетентных органах власти, непосредственно занимающихся профилактикой коррупции, аппаратах администраций и органов власти субъектов Российской Федерации; наставничество при прибытии на государственную и муниципальную службу вновь назначенных сотрудников; самообучение. Также автором предложена корректировка действующего законодательства в части, касающейся организации профессиональной подготовки сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, подготовка кадров, антикоррупционная деятельность, правовое регулирование, совершенствование.

Профессионально подготовленные кадры являются ключевым фактором эффективности системы противодействия коррупции. При этом задача кадрового обеспечения антикоррупционной деятельности особенно актуальна в условиях недостаточной правовой и профессиональной подготовки сотрудников федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, участвующих в реализации мероприятий по профилактике коррупции, то есть именно тех, в чьей непосредственной компетенции находятся вопросы противодействия данному негативному социальному явлению.

Отсутствие необходимых знаний, навыков и умений, недостаточная во-

влеченность в процесс реализации профилактических мероприятий, низкий уровень контроля и требовательности к выполнению положений антикоррупционного законодательства – это условия для снижения уровня организации противодействия коррупции, и, как следствие, создание благоприятной среды для совершения коррупционных посягательств. [Рогов, 2011. С. 22–27 ; Рогов, Нестеров, 2015. С. 182–184 ; Шедий, 2010. С. 125–131 ; Авдеев, Авдеева, Агильдин и др., 2013].

Рассмотрим существующую систему подготовки кадров.

В целом организация обучения государственных гражданских служащих регламентируется нормами Федераль-

Фёдор Фёдорович Смирнов – аспирант, Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС (302028, Россия, г. Орел, бульвар Победы, д. 5А). E-mail: politgmu@mail.ru

ного закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и ст.ст. 60, 62, 63 и 71 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Порядок получения образования и Государственные требования к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации определены Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обучение служащих (профессиональная переподготовка и повышение квалификации) ежегодно организуется в рамках государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих. При этом государственный заказ на дополнительное профессиональное образование федеральных гражданских служащих, включая его объем и структуру, подготавливается Министерством труда России на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и утверждается Правительством Российской Федерации после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Необходимость профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих отражается в их индивидуальных планах профессионального развития, и учитывается федеральными органами исполнительной власти при формировании предложений в государственный заказ.

Индивидуальный план разрабатывается гражданским служащим совместно с непосредственным руководителем в соответствии с должностным регламентом сроком на три года и включает

в себя:

- цель обучения;
- вид и форму получения дополнительного профессионального образования;
- направление дополнительного профессионального образования.

Сам по себе индивидуальный план способствует поддержанию и повышению у гражданского служащего необходимого уровня квалификации, а также получению в ходе обучения и профессиональной служебной деятельности знаний, умений, профессиональных навыков и качеств, необходимых для выполнения должностных обязанностей в соответствии с замещаемой должностью.

Таким образом, мы имеем общее понимание о том, как устроена система подготовки государственных гражданских служащих, какую правовую основу она имеет, а также какие документы являются базовыми для служащего при его обучении.

Говоря про систему подготовки сотрудников федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, участвующих в реализации мероприятий по профилактике коррупции, то стоит обратить внимание на положение относительно нового Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 гг. (далее – Национальный план), который утвержден Указом Президента Российской Федерации 29 июня 2018 г. (№ 378). В данном документе предусмотрено следующее:

1. Мероприятия, предусмотренные Национальным планом, направлены на решение ряда задач, в том числе на повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания. Таким образом, подразумевается, что система обучения сотрудников, участвующих в профилактике коррупции, уже суще-

ствуется и ее необходимо развивать.

2. К мерам по совершенствованию образовательных процессов в сфере антикоррупционной деятельности в Национальном плане относят:

- подготовку дополнительных профессиональных программ по вопросам противодействия коррупции;

- обеспечение ежегодного повышения квалификации федеральных государственных служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих, в том числе впервые поступивших на службу для замещения должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

- включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования, среднего профессионального и высшего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности – содействовать пресечению такого поведения;

- утверждение и реализацию программ по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2018 – 2019 гг.

Главным элементом данного подхода является формирование единого понимания вопросов противодействия коррупции, создание организационных и учебно-методических основ повышения профессионализма сотрудников всех категорий, участвующих в данной работе [Гацко, 2015 ; Авакьян, Кененова, Ковлер и др., 2016].

Средствами же реализации данной задачи являются не только принятие и грамотная реализация соответствующих нормативных правовых актов, но и, прежде всего, выстраивание современной системы обучения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Подразумевается, что повышение квалификации должно осуществляться в рамках государственного задания на оказание государственных услуг по реализации дополнительных

профессиональных программ, устанавливаемого Правительством Российской Федерации. Подготовка сотрудников указанной категории должна осуществляться в рамках государственного заказа преимущественно на базе подведомственных Министерству образования и науки России образовательных организаций, филиалов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и региональных образовательных организаций.

Для обеспечения образовательного процесса подготовки сотрудников, реализующих профилактические мероприятия, Министерством науки и высшего образования России должна быть организована разработка и последующее утверждение соответствующих учебных программ, методических рекомендаций и пособий.

Изучив основу подготовки государственных гражданских служащих, а также положения Национального плана можно сделать вывод, что антикоррупционное обучение больше носит фрагментарный, незаконченный характер и не учитывает потребностей органов власти в профессиональном становлении соответствующих должностных лиц. Такой вывод можно сделать по тем мерам, которые предусмотрены Национальным планом, а также несоответствием существующей практики подготовки государственных гражданских служащих в целом системе подготовки сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, ответственных за реализацию мероприятий по профилактике коррупции, в частности.

В первую очередь необходима организация на плановой и системной основе профессиональной подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в сфере противодействия коррупции, в том числе антикоррупционное обучение сотрудников кадровых подразделений, непосредственно занимающихся профилак-

тикой коррупции.

По мнению автора, подготовка сотрудников федерального, регионального и муниципального уровней, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции, сможет реализоваться:

- в государственных образовательных организациях в рамках программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации;

- на обучающих семинарах;

- на межведомственных учебно-практических курсах;

- на учебно-методических сборах;

- на тренингах и в ходе деловых игр;

- в ходе проведения стажировок в компетентных органах власти, непосредственно занимающихся профилактикой коррупции, аппаратах администраций и органов власти субъектов Российской Федерации;

- в рамках наставничества при прибытии на государственную и муниципальную службу вновь назначенных сотрудников;

- в ходе самообучения, например посредством использования современных электронно-методических сборников материалов по вопросам профилактики коррупции, включающих в себя учебные наглядные пособия, систематизированные нормативные правовые акты в области противодействия коррупции; основные понятия, применяемые в сфере профилактики коррупции, и примерную тематику правового просвещения государственных и муниципальных служащих в указанной сфере; схемы, отображающие алгоритм действия должностного лица при обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений, при предотвращении и урегулировании конфликта

интересов; порядок работы аттестационных комиссий.

В Национальном плане и в программах по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2018 – 2019 годы большая часть таких форм не предусмотрена, при этом практически все они доказали свою эффективность в другой сфере общественных отношений, а именно – противодействии терроризму, где при координирующей роли Национального антитеррористического комитета создана система подготовки соответствующих кадров¹.

Автором, с учетом уже имеющегося подхода к формированию системы антикоррупционного обучения, а также предусмотренных Национальным планом мер, выработаны дополнительные мероприятия по повышению эффективности профессиональной подготовки сотрудников федерального, регионального и муниципального уровней, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции.

Во-первых, в целях развития системы подготовки государственных и муниципальных служащих на всей территории страны на базе федеральных университетов могут быть созданы учебно-методические центры, осуществляющие методическое обеспечение деятельности субъектов по противодействию коррупции.

Посредством анкетирования государственных и муниципальных служащих в этих центрах могут выявляться недостатки в освоении отдельных направлений профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников, задействованных в сфере профилактики коррупции.

Во-вторых, для развития системы подготовки государственных и муниципальных служащих в настоящее время также необходимо формирование

¹ См. например: «В Москве прошло заседание Национального антитеррористического комитета, на котором рассмотрены вопросы антитеррористической защиты объектов транспортного перехода «Краснодарский край – Крым» и меры по её совершенствованию, а также некоторые аспекты подготовки государственных и муниципальных служащих, участвующих в профилактике терроризма» // официальный сайт НАК: <http://nac.gov.ru/nak-prinimaet-resheniya/v-moskve-proshlo-zasedanie-nacionalnogo-11.html> (дата обращения 05.09.18); Рогов А.С. Перспективные направления научного обеспечения правовой системы противодействия терроризму в российской федерации / А.С. Рогов // Оперативник (сущик). 2018. № 2 (55). С. 47–53; и др.

единых теоретических и практических подходов к организации обучения, налаживание механизмов межведомственной координации, обновление учебно-методической базы, включающей разработку и актуализацию программ подготовки кадров, внедрение дистанционных технологий обучения, развитие научного обеспечения образовательного процесса в рамках исследования философских, идеологических, культурных, религиозных и иных течений, порождающих коррупцию.

В-третьих, с целью придать этому направлению законченный характер, целесообразно Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² дополнить еще одной мерой в части, касающейся профессиональной подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих по вопросам противодействия коррупции, повышения их квалификации на системной основе.

Данное направление обязательно должно учитываться и развиваться, так как «... предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы»³ является лишь малой частью профессиональной компетенцией служащих. Иными словами, государственные и муниципальные служащие должны не только первично соответствовать предполагаемой должности при трудоустройстве, но и постоянно повышать свои навыки, знания и умения в профессиональной области, учитывать в своей работе изменения законодательства, а также принимать участие в становлении вновь пришедших на службу сотрудников (так называемое наставничество). Кроме этого, развитие данного направления поможет более наглядно доводить полную и объективную информацию до всех, разъяснять действия отдельных механизмов и процедур.

Данное положение, по мнению автора, целесообразно отнести к отдельному пункту ст. 6 и представить с формулировками «организация профессиональной подготовки сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в рамках своих полномочий в противодействии коррупции» и «обеспечение процесса антикоррупционного обучения сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции».

В первом случае речь идет о сотрудниках кадровых подразделений, непосредственно занимающихся вопросами противодействия коррупции, во втором – о всех служащих без исключения.

Таким образом, по мнению автора, должна получиться цельная система антикоррупционного обучения, которая будет способствовать общей эффективности и результативности деятельности по противодействию коррупции в России.

В первом случае речь идет о сотрудниках кадровых подразделений, непосредственно занимающихся вопросами противодействия коррупции, во втором – о всех служащих без исключения.

Таким образом, должна получиться цельная система антикоррупционного обучения, которая будет способствовать общей эффективности и результативности деятельности по противодействию коррупции в России.

Список литературы:

1. Гацко М. Ф. *Антикоррупционная политика государства: учебное пособие*. Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС. 2015.
2. Авакьян С. А., Кененова И. П., Ковлер А. С. и др. *Противодействие корруп-*

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³ Одна из мер, представленных в статье 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (прим. автора).

ции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография. М.: Юстицинформ, 2016.

3. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / Отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

4. Rogov A. S. Коррупция в области осуществления государственных закупок Министерством обороны Российской Федерации как угроза экономической безопасности России // Научно-практическое и информационное издание «Юрист». 2011. № 5. С. 22–27.

5. Rogov A. S. Перспективные направления научного обеспечения правовой системы противодействия терроризму в российской федерации // Оперативник (сбл.). 2018. № 2 (55). С. 47–53.

6. Rogov A. S., Nestorov O. A. Конституционный уровень правового регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации // Власть. 2015. № 2. С. 182–184.

7. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск) / В. А. Авдеев, О. А. Авдеева, В. В. Агильдин и др.; под ред. Т. Б. Басовой, К. А. Волкова; Хабаровский краевой суд, Дальневосточный филиал Российской академии правосудия. Хабаровск. Юрист. 2013.

8. Шедий М. В. Причинные факторы, влияющие на развитие коррупционной преступности в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2010, № 1. С. 125–131.

Библиографическое описание статьи

Смирнов Ф. Ф. Совершенствование антикоррупционного обучения должностных лиц // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 3 (84). С. 142–148. DOI 10.22394/1818-4049-2018-84-3-142-148

Fyodor F. Smirnov – graduate student, the Central Russian institute of management – branch RANEPА (5A, Pobedy Boulevard, Oryol, 302028, Russian Federation). *E-mail*:

About improvement of anti-corruption training of the officials

In this article the author made an attempt to consider the current state of vocational training of public officials of the federal, regional and municipal levels participating within the powers in anti-corruption i.e. those who will organize and realize the relevant preventive activities (the staff of personnel divisions) and also other public officials fulfilling requirements of the anti-corruption legislation. On the basis of the existing positive experience of training in the sphere of counteraction to terrorism, the author developed the list of the directions, on which effective vocational training of employees of the federal, regional and municipal levels participating within the powers in anti-corruption is possible. The author offered updating of the current legislation in the part concerning the organization of vocational training of staff of federal organs of the executive authority, executive authorities of the territorial subjects of the Russian Federation and the local government bodies participating within the powers in anti-corruption.

Keywords: demand for credit, credits to individuals, economic growth, finance-growth nexus.

References:

1. Gacko M.F. Antikorrupcionnaja politika gosudarstva [Anti-corruption policy of the state]: uchebnoe posobie. Noginsk: Noginskij filial RANHiGS. 2015.

2. Avak'jan S. A., Kenenova I. P., Kovler A. S. i dr. Protivodejstvie korrupcii: konstitucionno-pravovye podhody [Anti-Corruption: Constitutional and Legal Ap-

proaches]: kollektivnaja monografija. M.: Justicinform, 2016.

3. Protivodejstvie korrupcii: novye vyzovy [Anti-Corruption: New Challenges]: monografija / Otv. red. T.Ja. Habrieva. M., 2016.

4. Rogov A. S. Korrupcija v oblasti osushhestvenija gosudarstvennyh zakupok Ministerstvom oborony Rossijskoj Federacii kak ugroza jekonomicheskoy

bezopasnosti Rossii [Corruption in the field of public procurement by the Ministry of Defense of the Russian Federation as a threat to the economic security of Russia //] // Nauchno-prakticheskoe i informacionnoe izdanie «Jurist» [Scientific-practical and informational publication "Lawyer"]]. 2011, no. 5, pp. 22–27.

5. Rogov A. S. *Perspektivnyye napravlenija nauchnogo obespechenija pravovoj sistemy protivodejstvija terrorizmu v rossijskoj federacii [Perspective directions of scientific support of the legal system for countering terrorism in the Russian Federation] // Operativnik (syshhik) [Operative (detective)]. 2018, no. 2 (55), pp. 47–53.*

6. Rogov A. S., Nesterov O. A. *Konstitucionnyj uroven' pravovogo regulirovaniya protivodejstvija korrupcii v Rossijskoj*

Federacii [The constitutional level of legal regulation of countering corruption in the Russian Federation] // Vlast' [Power]. 2015, no. 2, pp. 182–184.

7. *Sbornik materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii (19 aprelya 2013 g., g. Habarovsk) / V.A. Avdeev, O.A. Avdeeva, V.V. Agil'din i dr.; pod red. T.B. Basovoj, K.A. Volkova; Habarovskij kraevoj sud, Dal'nevostochnyj filial Rossijskoj akademii pravosudija. Habarovsk. Jurist. 2013.*

8. Shedij M. V. *Prichinnye faktory, vlijajushhie na razvitie korrupcionnoj prestupnosti v sovremennoj Rossii [Causal factors affecting the development of corruption crime in modern Russia] // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk [Srednerussky Bulletin of Social Sciences]. 2010, no. 1, pp. 125–131.*

Reference to the article

Smirnov F. F. *About improvement of anti-corruption training of the officials // Power and Administration in the East of Russia. 2018. No. 3 (84). Pp. 142–148. DOI 10.22394/1818-4049-2018-84-3-142-148*
