

**О РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ НА 2016-2017 ГОДЫ В ЧАСТИ УСИЛЕНИЯ ВЛИЯНИЯ ЭТИЧЕСКИХ
И НРАВСТВЕННЫХ НОРМ**
Булыгин А. В.¹, Жаркова А. А.²

¹Булыгин Андрей Викторович / Bulygin Andrey Viktorovich – кандидат юридических наук, доцент;

²Жаркова Анастасия Александровна / Zharkova Anastasiya Alexandrovna – преподаватель,
кафедра уголовного права и уголовного процесса,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск

***Аннотация:** в статье анализируются отдельные положения Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 годы, связанные с усилением влияния этических и нравственных норм на соблюдение государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Предлагается учитывать опыт зарубежных государств и рекомендации международных организаций, в частности, Организации экономического сотрудничества и развития, в процессе обучения государственных и муниципальных служащих. Выявлены потенциальные сложности при реализации данных задач и предложения по их преодолению.*

***Ключевые слова:** противодействие коррупции, этические и нравственные основы, Организация экономического сотрудничества и развития, Национальный план противодействия коррупции, обучение государственных и муниципальных служащих.*

Анализ приоритетов, обозначенных Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 (далее по тексту также – Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы, Национальный план), позволяет отметить, что его акценты несколько изменились по сравнению с аналогичным планом на 2014-2015 год, некоторые темы которого полностью пропали из повестки дня, какие-то впервые оказались озвученными.

Целями Национального плана на 2014-2015 годы были – обеспечение организационных основ противодействия коррупции и просвещение граждан, а также обязанность сообщения о коррупции и незаконном вознаграждении от юридического лица.

Акценты нового плана — меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, совершенствование механизмов декларирования расходов публичных должностных лиц и борьба с незаконным обогащением, в частности введение гражданской конфискации за незаконное обогащение, в том числе на муниципальном уровне; шаги по повышению эффективности госзакупок, усиление международного сотрудничества и действий по выявлению, аресту и возвращению активов, полученных коррупционным путем, меры по усилению этических и нравственных норм среди чиновников, а также антикоррупционное просвещение и антикоррупционная пропаганда.

В плане на 2014-2015 годы шла речь об обеспечении защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжаловались. В новом плане защита заявителей о коррупции, к сожалению, не упоминается вообще.

Нужно отметить, что предложенный планом вариант приоритетных целей и задач является обоснованным, это, в частности, подтверждается повесткой Международной конференции конференции по вопросам противодействия коррупции, которая прошла в Париже 14-16 июня под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития. Ключевыми вопросами конференции стали прозрачность государственных закупок, защита осведомителей, раскрытие информации о бенефициарах и их собственности, о возвращении активов, а также вопросы внутренних и международных инструментов и механизмов сотрудничества. И пусть вступление России в данную организацию идет с переменным успехом, нужно отметить, что практически по всем позициям, связанным с корректировкой нашего законодательства, происходит постепенная синхронизация нормативных регуляторов.

К числу наиболее сложных с позиций имеющихся инструментов регулирования и механизмов оценки эффективности следует отнести следующие задачи:

- совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

- повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Актуализация вопроса об усилении влияния этических и нравственных норм на соблюдение чиновниками антикоррупционных запретов и ограничений, безусловно, требует выработки единых подходов к пониманию того, что из себя представляет этика и этические нормы как объект регулирования. Нужно разрабатывать образовательные методики, ориентированные на обучение этическим правилам и нормам поведения на государственной и муниципальной службе. На поверку вопрос может показаться простым, но опыт зарубежных стран свидетельствует, во-первых, что мы не первые, кто обозначил этот вопрос в качестве приоритетного, а во-вторых, опыт далеко не всех стран оказался успешным. Отчасти это обуславливается тем,

что тренд добросовестности поведения задавался в странах и с низким, и с высоким уровнем коррупции.

К основным сложностям, с которыми придется встретиться, следует отнести следующие:

Во-первых, разработка и внедрение учебных курсов этики относится к долгосрочным капиталовложениям и может стоить недешево, особенно, если речь идет о сотнях и тысячах госслужащих. Такие капиталовложения характеризуются высокой долей риска, поскольку само по себе обучение не сможет обеспечить более добросовестного исполнения госслужащими своих служебных обязанностей. Поэтому крайне важно в перспективе выбрать максимально эффективные учебные курсы.

И здесь сразу необходимо оговориться, что даже самое эффективное обучение этике само по себе не дает устойчивых результатов, а видимые результаты отражаются только в долгосрочной перспективе. Указанное обуславливается многими факторами, в том числе определенной ментальностью и культурой, царящей в системе государственного управления. Указанное на примере неопределенности правового регулирования подарков чиновникам подтверждается в статье Филоненко Т. В. [1]

Во-вторых, крайне важна политическая поддержка обучения этике, что должно демонстрироваться не только заявлениями, но и практическими действиями со стороны руководства – например, личным примером этики поведения. Отсутствие такого «руководства свыше» подтачивает мотивацию для участия в программах обучения этике и препятствует закреплению их положительного влияния на поведение государственных служащих.

В-третьих, обучение этике должно быть органичным элементом комплексной политики по борьбе с коррупцией и не только отражаться в программных документах, но и реально (не формально, не для галочки) реализовываться.

Для эффективного преодоления обозначенных сложностей полагаем необходимым учитывать рекомендации международного сообщества, в частности, материалы исследования на тему «Обучение госслужащих служебной этике», подготовленное сетью ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) и программой «SIGMA», которая является совместной инициативой ЕС - ОЭСР, с предоставлением основного финансирования ЕС в сотрудничестве с сетью ОЭСР по обеспечению добросовестности в государственном секторе [2, с. 112]. Так, отмечается, что этические нормы должны быть интегрированы в повседневную систему управления в государственных органах и учреждениях, а руководство должно непосредственно содействовать внедрению соответствующих практик.

В рамках тренда определения уровня коррупционности должностей необходимо определяться с приоритетными целевыми группами. Такое распределение также позволяет сосредоточить обучение на практических потребностях определенной группы государственных служащих, что повышает их мотивацию. В первую очередь, обучение этике следует направить на несколько групп: тренинги по этике должны проходить все сотрудники, только поступившие на государственную службу, высокопоставленные должностные лица, а также государственные служащие, работающие в подверженных риску сферах. Кроме того, особое внимание следует уделить подготовке и структуре обучения этике; программа для такого обучения должна специально разрабатываться для отдельных органов государственной власти или для целевых групп сотрудников органов государственной власти. Она должна быть практичной, основываться на реальных примерах из деятельности данного учреждения или группы сотрудников органов государственной власти.

Важно подбирать и современные методы обучения, которые позволяют сделать учебный процесс менее формальным и более практичным, а также использовать с максимальной пользой и без того ограниченное время, выделяемое на тренинги по этике. Такие методы могут предусматривать сочетание преподавания теории в лекционном формате с подобранными с учетом специфики группы примерами из практики и семинарскими занятиями.

Важно сочетать изучение предусмотренных законодательством правил этики, кодексов этики и других нормативов с изучением этических ценностей (беспристрастность, ответственность, прозрачность, законность, добросовестность, эффективность, равенство, справедливость), что позволит менять установки и углублять понимание участниками необходимости и возможности проведения реформ по преодолению коррупции. Хотя как показывает опыт в большинстве случаев не предоставляется информация о практическом руководстве по применению этих ценностей, в связи с чем чтение лекций по этим вопросам представляет не самую эффективную форму обучения. Также важно осуществлять практическое руководство по вопросам этики поведения в тех случаях, когда официальные правила вступают в противоречие с традициями или не дают четких ответов на вопрос, как себя вести в конкретных ситуациях. Это особенно актуально для нашей страны, где многие «серые зоны» еще не охвачены формирующимся антикоррупционным законодательством. В то время, как изучение правил вполне уместно организовывать в лекционном формате, интерактивные и индивидуально подобранные практические методы могут принести больше пользы при изучении ценностей и этики поведения в рискованных ситуациях.

Оценка эффективности обучения этике также представляет из себя непростую задачу. Современные методики оценки ориентируются, по большей части, на показатель количества государственных служащих, прошедших обучение. Прямых показателей, свидетельствующих о том, что тренинг привел к улучшению этики поведения представителей целевой группы государственных служащих, не существует; общий результат обучения этике может оцениваться лишь в долгосрочной перспективе.

В заключение следует отметить, что в нашей стране существует потребность решать множество сложных задач, в том числе на фронте антикоррупционной борьбы, и осуществлять важные реформы одновременно по многим направлениям. У нас немного опыта и необходимых ресурсов для обеспечения соответствующего уровня в обучении этике. Мы хотим видеть конкретные результаты борьбы с коррупцией незамедлительно: возбужденные уголовные дела, задержания и судебные процессы. Нужно помнить, что обучение этике может дать результаты только в долгосрочной перспективе в сочетании с другими правоохранительными и

предупредительными мерами в сфере противодействия коррупции. Таким образом, в тех странах, где власть стремится получить быстрый результат в высококоррупцированной среде, обучение этике может считаться низкоприоритетной инвестицией, и выделение средств на обучение этике – особенно во времена финансового кризиса – может быть непопулярным шагом, что, безусловно, должно учитываться субъектами, на которых сегодня возложена задача по реализации соответствующего раздела антикоррупционного плана.

Литература

1. *Филоненко Т. В.* Правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации// Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2016. № 1-2. С. 100-114.
2. Исследование на тему: Обучение госслужащих служебной этике, подготовленное Сетью ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) и программой «SIGMA». [Электронный ресурс].
Режим доступа: [http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsRUS.pdf/](http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsRUS.pdf) (дата обращения: 20.12.2016).