

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОБУЧЕНИЯ СЛУЖАЩИХ ОТДЕЛЬНЫМ АСПЕКТАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ДАННОГО ПРОЦЕССА¹

Э.В. Голоманчук, кандидат юридических наук
О.А. Астафурова, кандидат технических наук
Т.А. Омельченко

В статье исследуются вопросы внедрения авторской технологии обучения государственных и муниципальных служащих основам противодействия коррупции. Программа представляет собой информационно-аналитическую систему «Методика и тактика противодействия коррупции для государственных и муниципальных служащих» и адаптирована для кадровых подразделений органов власти или органов (отделов) в чьи функции в качестве основной деятельности входит противодействие коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, контроль над доходами и расходами, антикоррупционная проверка и деятельность.

В каждом государстве без исключения существуют проблемы, связанные с коррупцией. Мировое сообщество достаточно давно пришло к пониманию важности как принятия унифицированных норм, направленных на противодействие этому опасному явлению, так и на постоянную безостановочную работу по правовому антикоррупционному просвеще-

нию – и граждан, и должностных лиц органов власти.

Самый распространенный пример коррупции в государственных органах, как известно, – взятка, но коррупция, безусловно, гораздо шире. Чаще она возникает за различные способы злоупотребления статусом. Именно публичный статус или статус должностного лица позволяет появиться коррупционным рискам, о связан с возможностью злоупотребления положением или превышения полномочий, именно из-за статуса возникает соблазн обогатиться за счёт особых возможностей.

Повсеместный рост коррупции был вызван технократизацией управления, а также укреплением союза между

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16119 «Формирование антикоррупционной среды в органе государственной и муниципальной власти путем внедрения информационно-аналитической системы «Методика и тактика противодействия коррупции для государственных и муниципальных служащих».

властью и бизнесом. Иностранцы справедливо подчёркивают латентность как наиболее острую проблему раскрываемости коррупционных дел и, соответственно, привлечения к коррупционной ответственности – она выгодна обеим сторонам (и взяткодателя и лицу, её получающему), она связана с решением личных вопросов, часто сопряжена с желанием избежать бюрократических проволочек – все это затрудняет ведение статистического учета, искажает реальный характер и масштабы коррупционных проявлений, не позволяет увидеть объективную картину [1].

Отдельные исследователи говорят о коррупции как о мировой проблеме [2], другие акцентируют внимание на последствиях коррупции и уроне, который она наносит [3], третьи рассматривают коррупцию в первую очередь как злоупотребление должностью (доверенной властью) ради личной выгоды (в личных целях) [4]. Исследования, которые проводятся в разных по уровню благосостояния и устройству политической системы странах, говорят о том, что при хорошо организованном управлении традиционные формы низовой коррупции (взятничество, вымогательство и т. п.) постепенно сходят на нет. Чаще всего на этих уровнях коррупция остается в форме конфликта интересов, неправомерного использования информации, покровительства как внутри органа власти, так и бизнеса и иных аффилированных лиц [5, р. 89]. Но широта дискреционных полномочий и выбора метода поведения, а также контроль государственной (муниципальной) закупки остаются острыми

коррупционными проблемами даже в самых развитых странах [6].

В силу своей чрезвычайной многогранности коррупция определяется по-разному. В большинстве случаев ее рассматривают именно как злоупотребление должностью (доверенной властью) ради личной выгоды (в личных целях). При этом термин «злоупотребление» применяется в широком смысле. Кроме того, коррупцию определяют как перемещение интереса из публичного в частный сектор. Предлагается также трактовать коррупцию как поведение, противоречащее этическим нормам, воспроизводимое как ряд отклонений от моральных социальных норм и стандартов [7, р. 281]. Очевидно, что коррупция прямо влияет на различные показатели экономики – промышленность, фондовый рынок, инвестиции и иные [8].

Эти обстоятельства указывают на необходимость пересмотра процесса кадрового подбора и воспитательной работы, потребность в повышении общего уровня правовой культуры и дисциплинированности среди государственных и муниципальных служащих. Также целесообразно указать на необходимость повышения уровня профессионального правосознания и развития у них чувства уважения к закону при реализации предоставленных им властных полномочий.

Неслучайно профессиональное обучение служащих (например, сотрудников полиции) в большинстве европейских стран включает в себя:

- теоретическую подготовку (с использованием методов, способствующих формированию профессиональной и познавательной мотивации);

- социально-личностную подготовку (формирование положительного ценностного отношения к правовому и антикоррупционному поведению, развитию личностных креативных моделей этического поведения);

- практическую подготовку (воспитание поведенческих стратегий, применяемых в реальной профессиональной деятельности).

Государство осуществляет работу по противодействию коррупции достаточно разнообразно и комплексно. В системе высшего образования курсы антикоррупционной политики изучаются, например, на юридическом факультете и как факультатив, и как спецкурс, и в рамках преподаваемых дисциплин. Помимо этого, в системе образования действуют на постоянной и временной основе различные программы курсов повышения квалификации, в которых также изучаются с теоретической и практической стороны вопросы противодействия коррупции как на федеральном и региональном, так и на местном уровнях.

Авторы статьи имеют длительный практический опыт обучения основам противодействия коррупции. Помимо тех мероприятий, которые проводят со служащими специализированные подразделения государственных органов по профилактике коррупции, необходимо и разъяснение основ антикоррупционной политики государства, поскольку сотрудникам кадровых подразделений зачастую не хватает опыта по обучению, времени на детальные разъяснения и специальных навыков по оценке изученного материала. Также они не всегда успевают следить за

изменениями особенно в практическом аспекте привлечения к коррупционной ответственности, не могут в полной мере сравнить опыт противодействия коррупции в своем органе и других, особенно на разных видах государственной службы.

При обучении государственных и муниципальных служащих основам противодействия коррупции необходимо систематизировать материал по следующим направлениям: цели и задачи противодействия коррупции; используемые понятия и определения; область применения антикоррупционной политики и круг лиц, подпадающих под ее действие; обязанности служащих и их руководителей, а также представителя нанимателя и специально созданных комиссий, связанные с предупреждением коррупции; ответственность служащих за несоблюдение положений антикоррупционной политики; понятие и способы урегулирования конфликта интересов; алгоритмы распознавания и оценки личной заинтересованности; используемые в государстве в целом и в конкретном органе власти, в частности, антикоррупционные инструменты.

Кроме этого, нужно уделить внимание и иным аспектам, рассмотрим их подробнее.

Предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера: порядок и основания их предоставления; типичные ошибки и анализ их предотвращения и (или) исправления; проблемные аспекты декларирования имущества; правила оценки доходов для совершения служащими крупных покупок, превышающих по стоимости

объём заработанных средств; порядок указания иных доходов, в том числе не являющихся очевидными; порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации и т. п.

Получение подарков: в каких условиях и за что служащие могут такой подарок получить, что именно можно считать подарком – будут ли антикоррупционные стандарты распространяться только на материальные ценности или также на оказание различных услуг (оплату путешествий, питания в ресторанах, проживания в отелях и т. п.); получение каких подарков будет допускаться (в отдельных случаях подарки с низкой стоимостью не будут считаться коррупционными выплатами, например, полученные на мероприятиях блокноты, ручки, календари); как именно служащий должен уведомить представителя нанимателя о факте получения подарка или о его предложении и иные вопросы.

Осуществление иной оплачиваемой деятельности и владение ценными бумагами: наличие у служащего в отношении той организации, в которой он обладает определенными распределительными или управленческими полномочиями, ценных бумаг, на стоимость которых он косвенно может повлиять, принимая решения в пользу такой организации; работа по совместительству (которая разрешена с письменного уведомления представителя нанимателя государственным гражданским служащим и муниципальным служащим) мо-

жет являться прикрытием для выплаты под видом заработной платы вознаграждения за использование им своего положения в интересах данной организации.

Использование информации ограниченного доступа: служащий может получить доступ к информации ограниченного доступа и в определенных случаях разглашение или использование такой информации может принести ему самому и(или) связанным с ним лицам существенную личную выгоду.

Система ответственности: виды ответственности за коррупционные проступки, правонарушения и преступления; основания привлечения к коррупционной ответственности; порядок такого привлечения; срок давности коррупционной ответственности и её последствия.

Обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов: порядок формирования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, компетенция, организация работы, взаимодействие с руководителем органа власти; порядок рассмотрения комиссией или соответствующей аттестационной комиссией обращения гражданина о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора и заявления служащего о невозможности предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несо-

вершеннолетних детей; виды мер юридической ответственности, рекомендуемые комиссией руководителю федерального государственного органа в связи с коррупционными правонарушениями; контроль над исполнением решений, принимаемых руководителем федерального государственного органа по инициативе комиссии; особенности организации работы аттестационной комиссии при рассмотрении вопросов соблюдения требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов; обеспечение порядка реализации служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации или иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

В целях совершенствования организации работы по противодействию коррупции и профилактике коррупционных правонарушений, повышения эффективности системы управления рисками и внутреннего контроля в указанной сфере чаще всего тематические тренинги и семинары для работников касаются теории (например, юридической ответственности за нарушение антикоррупционных норм, разъяснения положений федеральных, региональных и локальных (например, административных регламентов органов власти) нормативных актов, повторения порядка действий при выявлении факта коррупции). Однако не менее эффективно обучение служащих, в том числе в игро-

вой форме: рассмотрение кейсов, проведение индивидуальных и коллективных мастер-классов и т. п. Например, можно распределить между участниками роли, раздать задачи и попросить урегулировать спорный вопрос в соответствии с действующей в компании антикоррупционной политикой.

В процессе такого обучения следует уделять внимание сведениям о фактах привлечения к коррупционной ответственности, подробно разбирая наиболее громкие примеры, иллюстрируя показательными случаями каждый запрет и ограничение, каждую рекомендацию, обосновывая тем самым важность антикоррупционной политики и неотвратимость наказания.

Это обуславливает необходимость разработки и принятия системы мер (экономического, социально-культурного, воспитательного и правового характера), направленных на дальнейшее совершенствование профилактической деятельности с учетом опыта и специфики территории Волгоградской области.

Помимо этого, личный практический экспертный опыт сформирован в процессе проведения публичных лекций, тактических семинаров и круглых столов в органах власти по вопросам противодействия коррупции и отдельным его направлениям, самыми популярными из которых является «методика и тактика предоставления должностными лицами сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера» и «направления предотвращения конфликта интересов и минимизация его последствий».

Применение современных информационных технологий при проведении профилактических работ в вопросах противодействия коррупции позволяет в значительной степени упростить деятельность по информированию государственных служащих, автоматизировать работу сотрудников кадровых подразделений органов государственной власти.

Авторами статьи была предложена информационно-аналитическая система «методика и тактика противодействия коррупции для государственных и муниципальных служащих». В настоящий момент система проходит апробацию в органах государственной власти Волгоградской области Российской Федерации. Особый интерес вызывает модуль, с помощью которого можно в автоматизированном режиме проводить тестирование сотрудников, сбор и обработку аналитической информации. Данная разработка представляет собой один из модулей, подключаемых к информационно-аналитической системе, и выполняет функции авторизации пользователя, выбора теста из списка тестов доступных для прохождения, опроса пользователя по выбранному тесту с сохранением результатов в базе данных для дальнейшего анализа, а также функционал учетной записи аналитика.

Программное средство способно проводить тестирование по четырем методикам: «Программа оценки психологических предпосылок коррупционных действий сотрудников», «Программа оценки сотрудников по вопросам противодействия коррупции», «Программа оценки знаний государ-

ственных служащих по вопросам предоставления сведений о доходах», «Программа оценки девиантных отклонений сотрудников».

Созданное на первом этапе локальное приложение в дальнейшем было трансформировано в программный комплекс, поддерживающий клиент-серверную архитектуру. Изменения проводились в два этапа. Первый – создание серверной части, второй – модификация разработанного ранее локального приложения для выполнения функций клиента. Модификация локального приложения в клиент-серверное позволила сформировать автономный клиентский модуль с централизацией функций администрирования, т.е. обработки результатов и взаимодействия с пользователями на серверной части. Благодаря этому уменьшились трудозатраты на обслуживание системы.

Серверное приложение отвечает за организацию централизованного управления, сбора и обработки информации путем предоставления администраторам автоматизированного устройства необходимых программно-аппаратных средств. Серверное приложение работает следующим образом: модуль аутентификации учетных записей администраторов осуществляет сбор параметров аутентификации средствами модуля взаимодействия с учетными записями администраторов, и выполняет поиск эталонных параметров в базе данных серверной компоненты посредством модуля взаимодействия с базой данных серверной компоненты.

Модуль авторизации предназначен для регистрации учетных записей пользователей программного средства.

При первом входе в систему указанный логин и пароль сохраняется в качестве новой учетной записи в специально отведенной для этого таблице базы данных. При каждом последующем входе в тестовую систему, с использованием сохраненного логина, в базу данных тестирований будет добавляться и обновляться информация о пройденных тестах под этой учетной записью.

Модуль управления учетными записями доступен только для встроенной в программное средство системной записи аналитика. Он позволяет ознакомиться с информацией обо всех зарегистрированных в процессе эксплуатации тестовой системы учетных записях и результатах тестирований. Авторизация под учетной записью аналитика запускает соответствующий интерфейс, отличный от интерфейса взаимодействия с остальными пользователями.

Модуль тестирований представлен четырьмя тестирующими оболочками с областью вывода текущего вопроса, областью с выводом вариантов ответа на текущий вопрос, счетчиком времени и кнопкой подтверждения выбора ответа. На выполнение каждого теста отводится определенный временной интервал, по завершении которого тест закрывается принудительно и текущий результат прохождения сохраняется в соответствующей таблице базы данных. В процессе тестирования пользователь может отслеживать затраченное время по таймеру.

Модуль обновления баз пользователя взаимодействует с модулем тестирований, позволяя автоматически вносить изменения в базу данных.

Модуль взаимодействия с базой данных является провайдером базы данных и реализует программное управление операциями в базе данных.

База данных содержит в себе информацию о зарегистрированных пользователях системы и результаты тестирований.

Пользовательский интерфейс представляет собой графическую оболочку, осуществляющую взаимодействие пользователя и тестовой системы.

В информационно-справочную подсистему внесена информация об основах противодействия коррупции, о типичных ошибках, связанных с предоставлением сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, о способах их предотвращения и(или) устранения; о методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции; о квалификации коррупционных деяний. Данная подсистема также содержит комплекс визуальных материалов (инфографика, видеолекции и видеоуроки), целью которого является быстро и четко преподнести государственному служащему информацию о корректном поведении в случае возникновения различных рабочих ситуаций.

В тестовой подсистеме размещены тесты трёх блоков – индивидуальные психологические тесты, разработанные по авторской методике, связанные с особенностями денежного поведения служащих и выявляющие склонность к коррупционным и иным девиантным отклонениям в поведении государственных служащих. Второй блок направлен на оценку знаниевых ком-

понентов служащих в сфере противодействия коррупции. Третий направлен на оценку уровня знаний о тактике и особенностях предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Тестирующая подсистема позволяет проводить оценку знаний государственных служащих по исследуемой тематике и выявлять психологические предпосылки коррупционных действий у государственных служащих. Комплекс тестов основан на многолетнем опыте работы по противодействию коррупции и разработан с учетом не только правовых аспектов, но и психологических факторов.

Таким образом, предлагаемый программный продукт позволит автоматизировать оценку знаний государственных служащих по вопросам владения ими основами антикоррупционного законодательства, по предоставлению сведений о доходах, по аналитике психологического состояния, денежного поведения и его предпосылок, по изучению склонности должностных лиц к коррупции. Уверены, что имплементация программы существенно упростит работу кадровых подразделений, поможет им эффективно осуществлять полномочия по профилактике коррупционных проступков среди государственных и муниципальных служащих.

Литература

1. De Lancer Julnes P., Villoria M. *Understanding and addressing citizens' perceptions of corruption: The case of Spain* // *International Review of Public Administration*. 2014. № 19.
2. Jaunky V.C., Jeetoo J., Bajah C. *The Importance of Understanding the Anti-Corruption Legislation to Promote Corruption Reporting: Lessons from Mauritius* // *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*. 2020. V: 43 R: 15.
3. Mukhamedyarova L.V., Gazizova O.V. *Corruption as a global social phenomenon of modernity* // «Black holes» in Russian legislation. 2015. №. 3.
4. *The Anti-Corruption Plain Language Guide by Transparency International* [Электронный ресурс] // *Режим доступа: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide* (дата обращения: 05.11.2021).
5. Graycar A. *Corruption: Classification and Analysis* // *Policy and Society*. 2015. Vol. 34.
6. Kingsford Y., Albert O., Chana P.C. Wangb T. *Tackling corruption in urban infrastructure procurement: Dynamic evaluation of the critical constructs and the anti-corruption measures* // *Cities*. 2021. Vol. 119.
7. *Political Corruption: Concepts and Contexts* / Ed. by A. Heidenheimer, M. Johnston. 3rd ed. N.Y., 2002.
8. Krishnamurtia C., Pensierob D., Velayuthamb E. *Corruption risk and stock market effects: Evidence from the defence industry* // *Pacific-Basin Finance Journal*. Available online. 2021.

Methodological Features of Anti-Corruption Training: Digitalization Perspective

Golomanchuk A.V., *candidate of jurisprudence*

Astafurova O.A., *Candidate of Technical Sciences*

Omelchenko T.A.

The article examines the issues of the introduction of the author's technology of training state and municipal employees in the basics of anti-corruption. The program is an information and analytical system "Methods and tactics of anti-corruption for state and municipal employees" and is adapted for personnel departments of government bodies or bodies (departments) whose functions as the main activity include anti-corruption.

Key words: anti-corruption, control over income and expenses, anti-corruption check and activities.