Горбунов Николай Максимович – д-р экон. наук, профессор, ректор ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск).
E-mail: info@dvags.ru

Формирование антикоррупционного правосознания в процессе подготовки управленческих кадров

В статье рассматриваются проблемы коррумпированности общества, борьбы с коррупцией через профилактику коррупционных злоупотреблений. Предложены подходы по формированию антикоррупционного правосознания в вузах при подготовке управленческих кадров.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное правосознание, система подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

В Послании Федеральному собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. Президент России Д.А. Медведев отмечал, что для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один – коррупция. Она, как ржавчина, разъедает устои государственной власти. Действительно, часто высказываемая как среди политиков, так и среди населения мысль, что коррупция превратилась в угрозу национальной безопасности России, имеет под собой почву. В различных своих проявлениях она проникла во все сферы общественной жизни и фактически стала неотъемлемым элементом повседневной жизни как на бытовом уровне, так и в экономике. В 2008 г. в рейтинге коррумпированности Россия заняла 147-е место из 180-ти. Среди наиболее коррумпированных институтов люди выделяют местную власть, правоохранительные органы [1]. Самое плохое, что согласно данным ряда социологических центров, большинство россиян воспринимает коррупцию не как криминальное явление, а как нормальное условие жизни.

Истинные масштабы коррумпированности общества оценить сложно, может, даже невозможно. На уровне социологических исследований и экспертных мнений можно лишь ориентировочно представить ее размеры. Так, по данным Парламентской комиссии по борьбе с коррупцией, суммарный ущерб, причиняемый экономике России этим явлением, составляет порядка 40 млрд. рублей в год. По зарубежным экспертным оценкам, она значительна выше – порядка 20 млрд. долл. в год. Социологические опросы населения показывают, что свыше 70% россиян в той или иной форме сталкивались с вымогательством взяток, а 53% граждан России признаются, что у них есть личный опыт передачи взяток [2].

Опросы, проведенные среди предпринимателей г. Хабаровска, показали, что большинство предпринимателей прибегают к взяткам ради качественных и своевременных услуг со стороны государственных и муниципальных служащих. С той или иной степенью регулярности

прибегают к «стимулированию» в какой-либо форме должностного лица для решения проблем своего бизнеса 34,4% опрошенных предпринимателей [3].

Следовательно, борьба с коррупцией должна стать одной из важнейших составляющих российской национальной политики. Это сложный и длительный процесс и может растянуться на многие годы. Сегодня программная борьба с коррупцией базируется на Национальном плане противодействия коррупции. Принятие Национального плана противодействия коррупции означает попытку подойти к решению этой проблемы системно, что отличает от прежних действий органов власти. Применительно к деятельности органов государственного и муниципального управления системный подход предполагает системные меры профилактики и противодействия коррупции, охватывающие все этапы службы чиновника – от поступления на службу до увольнения.

В марте 2009 г. принят Указ Президента РФ о пятилетней программе реформирования государственной службы. Федеральная программа развития государственной службы на 2009 – 2013 гг., завершая создание единой системы госслужбы, содержит положения, учитывающие национальный план противодействия коррупции. Для профилактики коррупции в программе предусматриваются разработка антикоррупционных единых стандартов для государственной и муниципальной службы и объективная система вознаграждения.

Антикоррупционные меры должны осуществляться на всех уровнях управления и направлениях деятельности. Одним из таких направлений антикоррупционной борьбы является общественно-просветительская, связанная с воспитанием управленца, формированием антикоррупционного правосознания.

В Совете по противодействию коррупции, действующем под руководством Президента РФ, создана рабочая группа по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению, которую возглавил председатель Счетной палаты Сергей Вадимович Степашин. Он считает, что многие люди просто не знают своих прав и поэтому дают взятки. Что нужен правовой ликбез, начиная со школы. Для этого надо активнее и шире использовать возможности СМИ, издательской деятельности.

Средства массовой информации нередко формируют у населения мнение, что принятие закона и других нормативных правовых актов по противодействию коррупции сразу же решит все основные проблемы коррупции. Основным механизмом, как они считают, должно стать ужесточение контроля за действиями чиновников, усиление наказания за коррупционную деятельность. Однако следует согласиться и с другим существующим мнением: закон призван и может бороться во многом с последствиями коррупционных действий, когда нарушение уже совершено и экономический ущерб государству уже нанесен.

Поэтому особую роль должна играть профилактика коррупционных злоупотреблений, делающая коррупционный сговор трудноосуществимым.

Одним из таких вариантов решения может стать формирование антикоррупционного правосознания, опирающегося также на предусмотренную в Плане реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации, создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества. При этом, должна быть выработана оптимальная система взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающая возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

Свою лепту в такую работу могут и должны вносить и высшие учебные заведения.

В разделе III Национального плана противодействия коррупции обозначен целый ряд направлений, определяющих деятельность высших учебных заведений по правовому просвещению, повышению уровня подготовки кадров. Здесь указаны меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению. Решение этих проблем должно опираться на повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в т. ч. увеличение практической подготовки обучающихся. Необходимо также совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции. Следует воспитывать у правоприменителей уважительное отношение к закону. Необходимо усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования. Все это должно обеспечиваться усилением государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, разработкой и внедрением в практику механизма их общественной аккредитации со стороны общественных образовательных, научных и промышленных структур.

Повышение качества правового просвещения возможно лишь при поддержке со стороны государства широкого участия общественных и религиозных организаций в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции. Требуется повышение правовой культуры общества в целом и осуществление ряда других мер. При этом, крайне важно, чтобы антикоррупционная работа строилась на использовании мер упреждения. Формирование антикоррупционного правосознания у будущих управленцев, государственных и муниципальных служащих должно базироваться на ряде принципиальных, последовательных подходов и действий учебных заведений.

1. Прежде всего, студенту, который намерен связать свою будущую профессиональную деятельность с государственной и муниципальной службой, надо привить осознание особой социальной природы вида его будущей трудовой деятельности. Что государственная служба – это реализация правоотношений от имени государства между лицом, исполняющим обязанности по государственной должности, и гражданами государства. И как специалист в этой сфере, он будет занимать особое положение в обществе, что отразится, по словам М. Вебера, на его материальном, социальном положении [4]. Он четко должен уяснить, что государственные служащие – люди публичные, они всегда на виду. От их компетентности, честности, законопослушности зависит благосостояние всех и каждого в государстве.

2. Особое положение государственного и муниципального служащего формирует и особые требования к его служебной деятельности, образу жизни за ее пределами. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ предъявляет значительные требования к служебному поведению государственного гражданского служащего. Будущий чиновник должен быть готов к тому, что наряду с определенными привилегиями, которые он получит, будут и значительные ограничения, запреты, связанные с характером его работы. Государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение повлечет дисциплинарную, а в необходимых случаях – и административную, и уголовную ответственность. Сочетание воспитательных мер с усилением контроля за поведением подчиненных на службе и в быту, своевременное решение всех вопросов их социальной защищенности в перспективе даст больший эффект, чем упор только лишь на жесткие карательные меры.

3. Еще одна группа проблем, которая должна закрепиться в сознании будущего управленца – это негативные последствия коррупции для общества, власти, личности. Должно сформироваться убеждение в «невыгодности» коррупционного поведения. Поэтому обеспечение государственных гарантий на государственной службе, повышение ее престижа, внедрение системы мотивации карьерного роста государственных служащих, объективная оценка качества и результатов деятельности служащих будут способствовать укреплению антикоррупционной борьбы.

Руководство МВД приняло решение о формировании «черных списков», в которые будут включаться те, кому отказано в поступлении в правоохранительную службу. Реестр дисквалифицированных лиц содержит данные о чиновниках и предпринимателях, которым по приговору суда запрещено занимать руководящие должности за коррупционные преступления. На сегодняшний день, по словам министра внутренних дел РФ Рашида Нургалиева, в Реестр включены более 5,3 тысяч фамилий [5].

Видимо, такой опыт может быть использован и для системы гражданской государственной и муниципальной службы. Надо более активно и полнее использовать его возможности. Надо, чтобы работники кадровых

служб при приеме на работу сверялись с таким реестром при приеме в исполнительные органы власти, выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Здесь возрастает роль кадровых служб органов власти. Высшие учебные заведения должны осуществлять обучение работников кадровых служб в этом направлении.

Высшие учебные заведения, ведущие подготовку специалистов управленческого профиля, стремятся сочетать образовательную деятельность с воспитательными мерами. Здесь особое значение приобретает качество подготовки специалистов, которое, по нашему мнению, может быть обеспечено, прежде всего, специализированными учебными заведениями. Причем, важны при этом все этапы, начиная с набора, точнее, даже с отбора, абитуриентов. МВД прорабатывает вопрос о введении института поручительства при поступлении кандидата на учебу в ведомственные образовательные учреждения.

По нашему мнению, в последние годы в системе дополнительной профессиональной подготовки складываются тенденции, которые не способствуют повышению качества обучения специалистов. В частности, отход от использования системы специализированных учебных заведений для профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации специалистов, ориентация только на конкурсную систему отбора вузов, исходя, прежде всего, из ценовых параметров, наносят значительный ущерб качеству обучения.

В последние годы в ДВАГС значительное внимание стало уделяться вопросам антикоррупционной борьбы. Свои задачи в вопросах борьбы с коррупцией академия видит в повышении качества образовательных программ, прежде всего, по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция», включении в учебные планы специальных тем, проведении семинаров и «круглых столов» по вопросам противодействия коррупции.

Студентам специальности «Государственное и муниципальное управление», которые пойдут работать в органы государственной власти и местного самоуправления, начиная с 3 курса и вплоть до выхода на 5 курсе, преподаются спецкурсы. В их структуре весомое внимание уделяется вопросам борьбы с коррупцией. Введены такие спецкурсы, как «Национальная безопасность», «Аксиология государственного управления». В течение нескольких лет ведется подготовка специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление» со специализацией «Управление политическими процессами», где преподается дисциплина «Демократические и бюрократические технологии в политическом управлении».

Специфика работы ДВАГС заключается в том, что мы ежегодно порядка 5 тысячам специалистам органов власти и управления даем дополнительное профессиональное образование, прежде всего, через повышение квалификации на краткосрочных курсах. За сентябрь – май 2008 – 2009 учебного года по различным направлениям правовой и

управленческой тематики прошли обучение почти 4000 работников органов власти и управления, в учебные планы повышения которых были включены такие темы, как «Механизмы противодействия коррупции как гарантия защиты прав и законных интересов человека и гражданина», «Административная реформа и противодействие коррупции», «Исторический и зарубежный опыт противодействия коррупции», «Коррупция в РФ: причины, последствия, меры по реализации Национального плана противодействия коррупции». Дифференцированный подход к подготовке специалистов предполагает изучение и таких тем, как «Профилактика и противодействие коррупции в органах государственной власти», «Коррупция на государственной гражданской службе: состояние, причины, механизм противодействия», «Противодействие коррупции в органах местного самоуправления». Мы считаем, что усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин позволит глубже изучать и усваивать правовые и морально-этические аспекты управленческой деятельности.

В средствах массовой информации нередко появляются материалы, в которых говорится о фактах взяток в учебных заведениях. К сожалению, такие явления не миновали и вузы Хабаровска. ДВАГС провела опрос среди студентов 3-х высших учебных заведений. Каждый третий из опрошенных студентов заявил, что он знает о фактах получения взяток преподавателями, дачи ценных подарков преподавателям и работникам деканатов. Поэтому вне поля зрения администрации вуза не могут оставаться вопросы повышения квалификации преподавательских кадров, непримиримого отношения к фактам вымогательства, взяточничества.

Национальный план противодействия коррупции предусматривает общественную аккредитацию высших учебных заведений. Весной этого года академия прошла общественную аккредитацию международной организации, штаб квартира которой находится в Лондоне. Тем самым, подтвержден высокий уровень подготовки специалистов в академии.

В последнее время многие ведомства создают у себя механизм противодействия коррупции. Однако, как показывает изучение предпринимаемых мер, они, в основном, связаны с мерами ужесточения контроля, мерами наказания. И слабое внимание уделяется мерам профилактического, воспитательного характера. Индивидуальная воспитательная работа, особенно с молодыми государственными и муниципальными служащими, должна стать обязанностью каждого руководителя органа власти.

Литература и источники:

1. Яковлева, Т. О коррупции и механизмах противодействия этому явлению в современной России / Т. О. Яковлева // Вестник Российской нации. – 2009. – № 1 (3). – С. 43.

2. Российская газета. – 2008. 14 октября.

3. Как войти в закрытую дверь. Влияние административных барьеров на развитие предпринимательства в Хабаровске // Бизнес профессор. – 2009. – № 1. – С. 12.

4. Вебер, М. Избранные произведения. – М., 1990. – С. 648.

5. Нургалиев, Р. Неприкасаемых чиновников-коррупционеров больше не будет / Р. Нургалиев // Российская газета. – 2008. 14 октября.