

МАГОМЕДОВ Адам Илесович,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук
e-mail: admagomedov@yandex.ru

БУШТЕЦ Никита Владимирович,
аспирант факультета права
НИУ «Высшая школа экономики»
e-mail: n.bushtets@mail.ru

Научный руководитель:
ПАШИН Сергей Анатольевич,
кандидат юридических наук, профессор

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО АНТИКОРРУПЦИОННОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Аннотация. В статье содержится системный анализ образовательного законодательства, регулирующего вопросы нормативно-правового обеспечения деятельности по антикоррупционному просвещению обучающихся. Выявлены недостатки законодательной базы, затрудняющие осуществление такой деятельности. Рассмотрены механизмы управления в сфере образования по формированию нетерпимого отношения обучающихся к коррупции и ее проявлениям. Сформулированы предложения, способствующие разрешению выявленных проблем.

Ключевые слова: антикоррупционное просвещение, антикоррупционная деятельность, образовательный процесс, коррупция, образование, антикоррупционное мировоззрение, содержание образования, федеральные государственные образовательные стандарты, нормативно-правовое регулирование, обучающиеся.

MAGOMEDOV Adam Illesovich,
candidate of scientific degree candidate of legal sciences

BUSHTETS Nikita Vladimirovich,
post-graduate student of the faculty of law of higher school of Economics

LEGISLATIVE SUPPORT FOR ANTICORRUPTION EDUCATION OF TRAINERS

Annotation. The article contains a systematic analysis of the educational legislation regulating the issues of legal support of activities on anticorruption education of students. Deficiencies in the legislative framework that impede the implementation of such activities are identified. Management mechanisms in the field of education for the formation of intolerant attitudes of students towards corruption and its manifestations are considered. Suggestions are formulated that contribute to resolving the identified problems.

Key words: anticorruption education, anticorruption activity, educational process, corruption, education, anticorruption worldview, content of education, federal state educational standards, legal regulation, students.

Основным документом, определяющим ключевые принципы противодействия коррупции, а также правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, выступает Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции). Данный законодательный акт является правовым основанием, составляющим почву

для деятельности субъектов, осуществляющих работу по противодействию коррупции. Так, в соответствии со ст. 5 Закона о противодействии коррупции основные направления государственной политики в области противодействия коррупции определяются Президентом РФ. При этом решения о распределении индивидуально-определенных функций по противодействию коррупции, осуществляемых федеральными органами

исполнительной власти (далее – ФОИВ), принимаются Правительством РФ в отношении подчиненных ему ведомств.

Традиционно Президентом РФ в рамках имеющихся полномочий по определению основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции Указом от 29 июня 2018 г. № 378 был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы (далее – Национальный план противодействия коррупции) [11].

Основными задачами указанного плана определены:

- 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;

- систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции.

В целях реализации поставленных Президентом РФ перед Правительством РФ задач п/п. «г» п. 20 Национального плана противодействия коррупции Правительству РФ поручено обеспечить реализацию Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год (далее – Программа), утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 29 января 2019 г. № 98-р. Заметим, что вопросы совершенствования образовательного законодательства в части осуществления деятельности по антикоррупционному просвещению обучающихся следует отнести к одной из ключевых мер по борьбе с коррупцией. Однако до настоящего времени крупных научных исследований, посвященных антикоррупционному просвещению обучающихся, в т.ч. порядку управления в обозначенной сфере, практически нет, в связи с чем процесс антикоррупционного просвещения объективно нуждается в теоретическом и методологическом осмыслении.

Анализ проблемы

Коррупция является социальным явлением, имеющим тысячелетнюю историю. На всем ее протяжении человечество предпринимает попытки по борьбе с коррупцией, которые имеют определенный успех, но не безоговорочное устранение коррупционных проявлений [4, с. 91]. Сегодня коррупция является одной из острейших социальных проблем на современном этапе развития Российского государства. Ни для кого не секрет, что коррупционное явление наносит вред всему обще-

ству, угрожая демократическим принципам и структурам власти, развитию общественного управления в области экономических и финансовых взаимоотношений государства и общества, охране и сохранению собственности [5, с. 58]. Из изложенного следует, что меры по борьбе с коррупцией должны носить комплексный характер, охватывая как государственные институты власти, так и социальные институты¹, которые в известной степени связаны с образованием обучающихся.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об образовании) **образование** представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения и осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства. В ходе реализации образовательных программ любого уровня, помимо приобретения знаний, умений и навыков обучающихся, происходит формирование ценностных установок, определяющих характер интеллектуального, духовно-нравственного и творческого развития человека.

Под **воспитанием**, в свою очередь, понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Таким образом, системе образования как институту, оказывающему наиболее сильное влияние на формирование человеческой личности, утверждение ценностей и жизненных принципов, выбор профессиональной и общекультурной модели, отведена особая ответственная роль.

Нормативно-правовое обеспечение антикоррупционного просвещения обучающихся

Содержание учебной и воспитательной работы, осуществляемой в рамках системы российского образования, определяется при установлении обязательных требований к образованию определенного уровня в федеральном государственном образовательном стандарте [7]. В связи с чем развитие правовой культуры и правосознания обучающегося, привитие ценностей законности и правопорядка, уважения прав и свобод граждан, формирование навыков выявления и предот-

¹ Под социальными институтами в данной статье понимаются ценностно-нормативные комплексы (ценности, правила, нормы, установки, образцы, стандарты поведения в определенных ситуациях), а также органы и организации, обеспечивающие их реализацию и утверждение в жизни общества.

вращения коррупционного поведения осуществляются в рамках реализации основных образовательных программ.

Иными словами, формирование антикоррупционного мировоззрения у обучающихся в рамках реализации образовательных программ есть комплексная задача, основанная на требованиях Федерального закона об образовании и образовательных стандартов различного уровня образования.

Следует отметить, что в настоящее время требования к формированию антикоррупционного мировоззрения у обучающегося предусмотрены лишь одним федеральным государственным образовательным стандартом среднего общего образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 [7], в котором предусмотрено, что в результате освоения основной образовательной программы обучающийся должен: иметь готовность и способность к саморазвитию и личностному самоопределению, сформированность мотивации к обучению и целенаправленной познавательной деятельности, системы значимых социальных и межличностных отношений, ценностно-смысловых установок, отражающих личностные и гражданские позиции в деятельности, антикоррупционное мировоззрение, правосознание, экологическую культуру, способность ставить цели и строить жизненные планы, способность к осознанию российской гражданской идентичности в поликультурном социуме.

Между тем, касаясь формирования у обучающихся антикоррупционного мировоззрения возникает сложность. Дело в том, что в действующем законодательстве отсутствует определение понятия «антикоррупционное мировоззрение». В связи с этим не совсем ясно, что под ним понимается, какими сущностными характеристиками оно обладает. Отсутствие нормативного закрепления обсуждаемого понятия, очевидно, ведет к невозможности оценить и определить достигли обучающиеся должного уровня антикоррупционного мировоззрения или нет, приобщая комментируемое понятие к оценочному.

Заметим, что юридико-лингвистическая неопределенность – употребление в нормативном акте неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера является коррупционным фактором [8]. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ в определении от 16 июля 2009 г. № 985-О-О допускает использование в законодательстве оценочных понятий, указывая, что такие понятия наполняются содержанием в зависимости от фактических обстоятельств конкретного дела и с учетом толкования этих законодательных терминов в правоприменительной практике, однако они не должны являться настолько не-

предельными, чтобы препятствовать единообразному пониманию и применению соответствующих законоположений [9].

Таким образом, употребление в нормативном правовом материале неопределенных понятий и категорий должно быть обусловлено не оплошностью законодателя, не его невнимательностью или сознательным нежеланием урегулировать отношения с необходимой точностью и определенностью, а объективной многогранностью регулируемых правом общественных отношений. То же касается и категории «антикоррупционное просвещение обучающихся», встречаясь в ряде нормативных правовых актов, должного определения оно не имеет. На данное обстоятельство также обращает внимание П.А. Кабанов, указывая, что после принятия федеральной программы антикоррупционного просвещения осуществление антикоррупционного просвещения в некоторых регионах было закреплено в качестве государственной функции. Однако содержание такого просвещения часто не раскрывается, предлагаемые дефиниции названному феномену, формы его организации и осуществления противоречивы и требуют совершенствования.

В ходе проведенного И.И. Бикеевым и П.А. Кабановым сравнительно-правового анализа федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции было выявлено, что правоохранительные органы вкладывают разную смысловую нагрузку в предлагаемые ими термины и словосочетания, связанные с организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения [1, с. 16].

Недаром ученых особо привлекает проблема формального закрепления определения понятия «антикоррупционное просвещение обучающихся» в федеральном законодательстве, ввиду невозможности четкого разграничения данного процесса с другими видами деятельности, к примеру образовательной деятельностью, поскольку неясны соотношение обсуждаемых процессов, степень их взаимосвязи, самостоятельности и автономности.

В то же время Закон о противодействии коррупции закрепления определения понятия **противодействия коррупции**, под которым понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: по предупреждению коррупции, в т.ч. по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пре-

сечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Исходя из изложенного, представляется логичным рассматривать **антикоррупционное просвещение** в качестве одной из мер по борьбе с коррупцией. Однако это ничуть не преуменьшает необходимость в нормативном закреплении определения автономного понятия «антикоррупционное просвещение» ввиду организационных причин, о которых речь пойдет дальше. В целях устранения негативных последствий ввиду наличия законодательных пробелов Минобрнауки России в рамках оказания методологической помощи по формированию антикоррупционного мировоззрения у школьников и студентов было поручено довести до сведения руководителей общеобразовательных организаций письмо от 3 августа 2015 г. № 08-1189, содержащее соответствующие методические рекомендации [10].

В поименованных методических рекомендациях содержались разъяснения вопросов антикоррупционного воспитания в системе российского образования. Так же были выявлены антикоррупционные элементы в образовательных программах и дидактических единицах. Предложены мероприятия по формированию антикоррупционного мировоззрения в рамках реализации спецкурсов, факультативных и элективных дисциплин обществоведческой и правовой направленности, а также в рамках реализации программы воспитания, социализации обучающихся и программ внеурочной деятельности.

Прежде формирования антикоррупционного мировоззрения у обучающихся педагогический работник сам, вне сомнений, должен иметь ясное представление о предмете, целях и задачах преподавания той или иной образовательной программы, расставляя акценты при обучении учеников надлежащим образом. Полагаем целесообразным взять на вооружение вышеуказанный опыт антикоррупционного просвещения обучающихся до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Организация деятельности по антикоррупционному просвещению обучающихся

Анализ законодательной базы позволяет сделать выводы о том, что организация деятельности по борьбе с коррупцией основывается, прежде всего, на Указах Президента РФ, определяющих основные направления стратегии противодействия коррупции и национальных планах противодействия коррупции на один-два года, в которых органам государственной власти и орга-

нам местного самоуправления поручается реализовать соответствующие мероприятия, предусмотренные планом.

Реализация Программы предполагает проведение ряда мероприятий по антикоррупционному просвещению Минпросвещения России, Минобрнауки России, Минтрудом России, Минкультуры России, МВД России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – ОИВ). Программа предусматривает 21 мероприятие, обозначенное точечным образом, устанавливая при этом ожидаемые результаты от каждого. Заметим, изложенные ожидаемые результаты, по своей сути, носят достаточно общий характер, что не позволяет дать объективную оценку степени их реализации. В связи с чем следует предусмотреть методику расчета достижения, либо частичного достижения обозначенных в программе показателей. Также полагаем целесообразным заинтересованным ФОИВ и ОИВ вести совместную работу по реализации единой целенаправленной политики, направленной на осуществление антикоррупционного просвещения обучающихся. Возложив на Минпросвещения России, как ФОИВ, ответственный за содержание образовательного процесса в общеобразовательных организациях, обязанности по утверждению на системной основе ежегодных планов такого просвещения, разработке комплекса мер по их реализации. Не вызывает сомнений, что правотворческая политика занимает важную роль в реализации поставленных перед государством задач, обеспечивая упорядоченность нормативного материала, а также определяя конкретные способы осуществления той или иной деятельности государственных органов. Как совершенно справедливо в своих трудах подмечали М.А. Аржанов и Д.М. Азми, законодворец и правоприменитель нуждается в методическом руководстве по надлежащему созданию, систематизации и верному системному применению нормативных правовых предписаний [6, с. 28].

С.Н. Братусь настаивал на том, что ненадлежащие способы и приемы правовой регламентации неминуемо сказываются на результате юридического воздействия, на его качестве. Поэтому значительную роль ученый отводил не только содержанию, но и юридической форме [2, с. 36]. Антикоррупционное просвещение в настоящее время сродни фабричному английскому законодательству 1833 - 1864 гг., которое К. Маркс характеризовал следующим образом: «Мелочные постановления, которые регулируют время, пределы и перерывы работы по-военному, звоном колокола, отнюдь не был продуктом парламентских измышлений. Они постепенно развились из данных отношений как естественные законы современного

способа производства» [6, с. 111]. Приведенные позиции ученых подталкивают авторов согласиться с тем, что норма права, принимаемая субъектом нормотворчества, не может быть хаотично помещена в массив имеющихся норм. Так или иначе она неизбежно согласовывается с ними, а также тематически увязывается с определенной группой других норм права [3, с. 43].

Таким образом, предполагается, что антикоррупционное просвещение обучающихся будет самостоятельным направлением в деятельности Минпросвещения России, став частью общенациональной политики по осуществлению воспитания и обучения детей. Исходя из изложенного, предлагается проработать вопрос о наделении Минпросвещения России полномочиями по:

- методическому обеспечению образовательных организаций, а также педагогических работников по антикоррупционному просвещению обучающихся в общеобразовательных организациях;

- утверждению ежегодных программ по антикоррупционному просвещению, в т.ч. мониторингу за реализацией указанных программ.

Список литературы:

[1] Бикеев И.И., Кабанов П.А. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики: в 3 т. - Казань: Изд-во «Познание Казанского инновационного университета», 2019. – Т. 3. - С. 240.

[2] Братусь С.Н. О предмете советского гражданского права // Сов. государство и право. - 1940. - № 1.

[3] Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; Инфра-М, 2015. - 157 с.

[4] Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие: учеб. пособие. - М., 2009.

[5] Майстренко Г.А. Пути и формы борьбы с коррупцией как социально-экономическим явлением в обществе // Юридический мир. - 2015. - № 7. - С. 58–61.

[6] Система права: история, современность, перспективы / Т.Н. Радько, Д.М. Азми, А.А. Головина [и др.]; под ред. Т.Н. Радько: монография. – М.: Проспект, 2018. - С. 256.

[7] Федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. № 413 // Росс. газ. – 2012. - 21 июня.

[8] Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Росс. газ. – 2010. - 5 марта.

[9] Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 г. № 985-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Катаранова Эдуарда Ринатовича и Трухина Петра Юрьевича на

нарушение их конституционных прав частью пятой статьи 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

[10] Письмо Минобрнауки России от 03.08.2015 г. № 08-1189 «О направлении информации» (вместе с «Методическими рекомендациями по воспитанию антикоррупционного мировоззрения у школьников и студентов») // СПС «КонсультантПлюс».

[11] Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. - 2018. - № 27. - Ст. 4038.

Spisok literatury:

[1] Bikeev I.I., Kabanov P.A. Antikorruptsiyonnoe prosveshchenie: voprosy teorii i praktiki: v 3 t. - Kazan': Izd-vo «Poznanie Kazanskogo innovacionnogo universiteta», 2019. – Т. 3. - С. 240.

[2] Bratus' S.N. O predmete sovetskogo grazhdanskogo prava // Sov. gosudarstvo i pravo. - 1940. - № 1.

[3] Vlasenko N.A. Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii. - M.: IZiSP pri Pravitel'stve RF; Infra-M, 2015. - 157 s.

[4] Damaskin O.V. Korrupciya: sostoyanie, prichiny, protivodejstvie: ucheb. posobie. - M., 2009.

[5] Majstrenko G.A. Puti i formy bor'by s korrupciej kak social'no-ekonomicheskim yavleniem v obshchestve // Yuridicheskij mir. - 2015. - № 7. - С. 58–61.

[6] Sistema prava: istoriya, sovremennost', perspektivy / T.N. Rad'ko, D.M. Azmi, A.A. Golovina [i dr.]; pod red. T.N. Rad'ko: monografiya. – M.: Prospekt, 2018. - С. 256.

[7] Federal'nyj gosudarstvennyj obrazovatel'nyj standart srednego obshchego obrazovaniya, utverzhdenogo prikazom Minobrnauki Rossii ot 17 maya 2012 g. № 413 // Ross. gaz. – 2012. - 21 iyunya.

[8] Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 26 fevralya 2010 g. № 96 // Ross. gaz. – 2010. - 5 marta.

[9] Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.07.2009 g. № 985-O-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdan Kataranova Eduarda Rinatovicha i Truhina Petra Yur'evicha na narushenie ih konstitucionnyh prav chast'yu pyatoy stat'i 162 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii».

[10] Pis'mo Minobrnauki Rossii ot 03.08.2015 g. № 08-1189 «O napravlenii informacii» (vmeste s «Metodicheskimi rekomendacijami po vospitaniyu antikorruptcionnogo mirovozzreniya u shkol'nikov i studentov») // SPS «Konsul'tantPlyus».

[11] Ukaz Prezidenta RF ot 29.06.2018 g. № 378 «O Nacional'nom plane protivodejstviya korrupcii na 2018 - 2020 gody» // SZ RF. - 2018. - № 27. - St. 4038.