

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иванова Людмила Леонидовна	кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ivanova-ll@uriu.ranepa.ru
Батов Алим Тимурович	магистрант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: alimbatov@mail.ru

Аннотация

В статье анализируется такое направление антикоррупционной политики, как антикоррупционное просвещение. Авторы анализируют трактовки данного понятия, предложенные в научных исследованиях, и предлагают широкий подход к термину. Авторы представили взгляд на структуру антикоррупционного просвещения и выделили основные проблемы, связанные с оценкой эффективности антикоррупционного просвещения.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, антикоррупционное просвещение, коррупция, общесоциальная профилактика, верховенство закона, демократия, коррупционное поведение, теневые общественные отношения, общественная жизнь.

Коррупция – недуг, присущий обществу на протяжении длительного времени, и несмотря на «антикоррупционные прививки», современному обществу пока не удастся справиться с этой болезнью. Она словно мутирующий вирус, постоянно развивается, трансформируется, с завидной легкостью приспосабливаясь к новым условиям, неизменно выполняя в сфере социального управления функцию регулятора теневых общественных отношений. Коррупция, подрывая основы демократии, расшатывая ее институциональные основы, также замедляет темпы развития экономики страны, нанося в том числе, не поддающийся оценке вред избирательной системе и уничтожению доверия к ней со стороны избирателей, разлагает и деморализует один из основополагающих принципов современной государственности – принцип верховенства закона. От этого социального недуга нет универсального средства, которое могло бы искоренить его существование. Но уменьшить вредное воздействие на общество и экономику возможно, для чего в Российской Федерации создано объемное и содержательное законодательство, регулирующее все сферы общественной жизни. Российскому праву была сделана «антикоррупционная вакцина», и это принесло свои плоды. Теперь, когда этап формирования и становления законодательства о противодействии коррупции завершился, настало время перехода к новому циклу. В вопросах борьбы с коррупцией нужны прорывы, связанные с поиском новых ответов на коррупционный вызов.

Задача антикоррупционной политики состоит в том, чтобы создать юридические основы для функционирования целостной системы противодействия коррупции. Это можно сделать с помощью комплексного подхода, учитывающего все возможные направления и тренды борьбы с коррупцией.

Основополагающей идеей борьбы с коррупцией на государственном уровне является исключительно нормативно-правовой аспект в форме установления мер юридической ответственности за правонарушения либо преступления, которые находят свое выражение в противоправных или преступных целях коррупционной направленности и содержания. Эффективность антикоррупционной деятельности в условиях нового цикла можно повысить, если наряду с правом использовать богатый потенциал иных социальных регуляторов. В частности, антикоррупционная политика, проводимая на государственном уровне, подразумевает помимо выработки эффективных упреждающих мер также создание специальных уполномоченных субъектов и разработку надлежащего отраслевого законодательства. Относительно существующего механизма упреждения и предотвращения коррупции в стране стоит особо выделить иерархически взаимосвязанные друг с другом разноуровневые задачи, достойные более подробного рассмотрения.

Первой задачей является так называемая общесоциальная профилактика, цель которой состоит в воздействии на устранение причин и условий, способствующих преступности в целом.

Вышеперечисленные меры обладают превентивным характером, а их целью является санирование взаимоотношений в социуме как таковом. Множество специалистов-криминологов подмечают наличие непосредственной, тесной связи между уровнем развития национальной экономики в стране, правосознанием, образованностью граждан, здоровой жизнедеятельностью гражданского общества и структурой совершаемой преступности.

Второй задачей является упреждение появления и предотвращение распространения различных типов преступного поведения, включая взяточничество и иные типы коррупционных проявлений (профилактические меры).

Третьей задачей является недопущение совершения правонарушений конкретными гражданами, получившее название в специальной литературе – индивидуальная криминологическая профилактика, суть которой состоит в раннем и прямом воздействии на личность, обладающую криминогенными качествами. Речь идет об оказании точечного воздействия, позволяющего конкретным индивидуумам избежать совершения преступлений, то есть предупреждение криминализации отдельных личностей. Действенность профилактического воздействия выражается, кроме того, и в том, что во-первых, антикоррупционное просвещение имеет широкий охват, а, во-вторых, направлено на формирование «готовности противостоять рискам и угрозам коррупционной направленности» [6], что свидетельствует о высшей степени развития правосознания, правового воспитания и правовой культуры граждан.

Несмотря на это, нужно принимать во внимание тот факт, что правовое воспитание, повышение правосознания личности, неразрывно сопряжено с антикоррупционным просвещением: вышеупомянутые процессы характеризуются обязательностью и взаимной обусловленностью. Антикоррупционное просвещение используется в Российской Федерации в числе основных инструментов противодействия коррупции длительное время с различной степенью результативности. При этом следует согласиться с мнением отечественных ученых о том, что оно занимает особое место среди названных инструментов в большинстве государств мира [7].

Антикоррупционное просвещение имеет в нашей стране нормативно-правовую основу. Статьей 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрены ключевые методы борьбы с коррупцией: одновременное применение политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер¹. Наиболее важной профилактической мерой в антикоррупционном воспитании граждан, на наш взгляд выступает формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. В то же время на законодательном уровне понятие антикоррупционного просвещения не нашло нормативного определения, что, с одной стороны, создает свободу творчества для региональных и муниципальных органов власти, а также научного сообщества, с другой – создает препятствия в общем понимании данного феномена, внося своего рода терминологический хаос. В связи с этим существует проблема отграничения антикоррупционного просвещения от других инструментов противодействия коррупции, например, таких как антикоррупционное образование, антикоррупционная пропаганда и др. Данная проблема, безусловно, нуждается в решении.

Для институционализации антикоррупционного просвещения на федеральном и региональном уровнях в начале 2014 года Правительством России была утверждена Программа по антикоррупционному просвещению, действие которой было рассчитано на ограниченный период – по 2016 г.² Надо заметить, что в законодательстве отдельных субъектов РФ вышеупомянутый способ предотвращения коррупции был зафиксирован еще раньше, при реализации документов антикоррупционного планирования³, в том числе в качестве относительно самостоятельного инструмента. Однако действие федеральной Программы по антикоррупционному просвещению прекратилось, а новый аналогичный документ перспективного планирования после ее исполнения не был принят. Данный пробел был восполнен лишь спустя два года, когда Правительство Российской Федерации утвердило многоуровневый план просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.) // Российская газета. 2008. 30 декабря. № 4823.

² Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы: Распоряжение Правительства РФ № 816-р от 14.05.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 21. Ст. 2721.

³ О плане (программе) противодействия коррупции в Челябинской области до 2010 года: постановление Губернатора Челябинской области № 322 от 29.09.2008 (в ред. от 17.06.2009 № 156) // Южноуральская панорама. 2008. 14 октября.

эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019-2020 годы¹. На наш взгляд, ресурсы и резервы антикоррупционного просвещения поистине безграничны. Работать с мнением людей, прежде всего молодых, над формированием и коррекцией у них смыслов поведения, ценностей и установок можно всегда. Антикоррупционное просвещение имеет и быстрый, и отложенный эффект. Причем последний, как представляется, значительно мощнее первого.

Однако для начала следует разобраться с правовой трактовкой антикоррупционного просвещения и детально рассмотреть ее содержание. Выполнение сравнительно-правового анализа нормативно-правовых актов, принятых на общефедеральном уровне, а также на уровне отдельных субъектов и муниципалитетов и посвященных проблемам борьбы с коррупцией (более 430 источников), отраженного в научном исследовании Бикеева И.И. и Кабанова П.А.[2], продемонстрировало, что законодатели имеют принципиально отличающиеся представления об используемой терминологии, сопряженной с подготовкой и реализацией антикоррупционного просвещения на практике. В частности, федеральное законодательство использует термин «антикоррупционное просвещение», но, к сожалению, не раскрывает его.

В отдельных регионах РФ антикоррупционное просвещение трактуется как особый способ информационной работы с гражданами – антикоррупционное информирование. При этом в антикоррупционных законах ряда иных субъектов РФ безосновательно устанавливается тождество между антикоррупционным просвещением и пропагандистской либо соответствующей образовательной деятельностью. Двойственность представлений об антикоррупционном просвещении в значительной степени объясняется тем фактом, что в антикоррупционных законах, принятых на уровне субъектов, порой в роли основного способа профилактики упоминается правовое просвещение.

В последних редакциях отечественных антикоррупционных словарей наблюдается два разных способа толкования антикоррупционного просвещения. В первом случае данный термин трактуется довольно широко – как распространение достоверных и объективных знаний о коррупции, ее первопричинах и антикоррупционной деятельности государства и общества [4]. Во втором случае речь идет не только о практико-ориентированности антикоррупционного просвещения, но и принятии его «в качестве единой системы воспитательно-образовательных мер, целью которых является усвоение населением знаний о коррупции и причинах, по которым она угрожает национальной безопасности» [1]. Не оставляет сомнений тот факт, что оба сформулированных определения не в полной мере раскрывают суть антикоррупционного просвещения как метода борьбы с коррупционными проявлениями. И законодательные, и академические трактовки понятия «антикоррупционное просвещение» (далее АП) не охватывают его ключевые компоненты, к числу которых мы предлагаем отнести:

- цели и задачи АП;
- субъекты АП;
- объекты АП;
- средства АП.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем под антикоррупционным просвещением понимать комплекс мероприятий, направленный на формирование в обществе в целом, и у отдельных социальных групп или индивидов антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры, осуществляемый субъектами государственной антикоррупционной политики любым способом, в любой форме, в том числе с использованием информационно-коммуникативных средств. Мы полагаем, что вышеприведенная формулировка обладает рядом достоинств, выгодно отличающих ее от существующих академических и правовых трактовок:

– В первую очередь, признак системности говорит о том, что, невзирая на невероятное разнообразие разноуровневых мер антикоррупционного просвещения, они неразрывно взаимосвязаны, всецело дополняют друг друга и ориентированы на достижение общей цели.

– Во-вторых, она указывает на субъекты, уполномоченные заниматься просветительской деятельностью в данном направлении.

– В-третьих, обозначает основные цели антикоррупционного просвещения – сформировать в социуме определенные мировоззренческие, культурные и поведенческие установки, а также

¹ Об утверждении комплексного плана просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019-2020 годы: Распоряжение Правительства РФ № 2884-р от 21.12.2018 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 19.12.2020).

правосознание надлежащей направленности.

– В-четвертых, обозначает субъектов просветительской деятельности, в роли которых выступает неопределенный круг лиц, что, однако, позволяет при необходимости оказывать информационное воздействие на некоторые группы населения (так называемые целевые группы, фокус-группы).

– В-пятых, чтобы решить первоочередные задачи антикоррупционного просвещения, можно пользоваться всеми имеющимися в распоряжении и подходящими для этого инструментами информационного характера.

– В-шестых, предложенная нами формулировка нивелирует противоречия, существующие между разноуровневыми по своей юридической силе нормативно-правовыми актами, и гармонизирует современное отечественное антикоррупционное законодательство, исключив при использовании данного словосочетания подтекст и возможность неоднозначной трактовки.

Такой подход к определению совершенно не исключает того, что роль субъектов просветительской деятельности станут исполнять иные госорганы, организации и физические лица. Эту функцию могут взять на себя работники СМИ, научно-образовательных организаций, органов прокуратуры, негосударственных объединений и пр. Также эту функцию смогут взять на себя любые граждане, имеющие полное представление о степени распространенности коррупции, первопричинах ее появления, а также способах борьбы с этим опасным феноменом. Участники данного круга обязаны обладать соответствующими компетенциями антикоррупционной направленности, т.к. без надлежащей подготовки они способны скорее навредить, чем помочь при реализации этой функции.

На наш взгляд, в современных условиях недостаточно используются возможности по антикоррупционному просвещению общественных объединений. Они взаимодействуют с широкими слоями населения, их представители способны разговаривать с людьми на понятном для них незабюрократизированном языке. В связи с этим можно предположить, что в роли объектов просветительской деятельности на тему коррупции сегодня должны выступать все категории российского общества. Нужно подчеркнуть, что это не помешает заниматься узконаправленной просветительской деятельностью, затрагивающей только ряд целевых групп, а также поможет оказывать избирательное воздействие и учитывать специфику подготовки участников подобных групп.

Наиважнейшим компонентом организации и ведения антикоррупционного просвещения выступают ее средства. В роли таковых нормативно-правовые акты, принятые на общедоинформационном уровне, уровне отдельных регионов и муниципалитетов, признают опосредованные способы информационного влияния: СМИ, Интернет, академическую, методическую и узкоспециальную литературу, плакаты, проведение конкурсов и организацию выставочных мероприятий, а кроме того, прямое информационное влияние через чтение лекционного материала, консультации, тренинги, встречи, общие собрания и пр.

Разработка, опубликование и доведение до широких слоев населения памяток по вопросам борьбы с коррупционными проявлениями также являются важнейшей составляющей антикоррупционного просвещения. Памятки могут разрабатываться различными субъектами, организующими и проводящими антикоррупционное просвещение, в качестве которых могут выступать федеральные органы, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, образовательные и научные организации.

Основная задача антикоррупционного просвещения сводится к начальной стадии процесса – выработке антикоррупционного мировоззрения, поведенческих установок, правосознания и культуры, что разграничивает антикоррупционное просвещение и одноименное образование. Одним из критериев соотношения антикоррупционного образования и соответствующего просвещения является специфика их правового регулирования. Правовое регулирование содержания антикоррупционного образования осуществляется по федеральным государственным образовательным стандартам и образовательным программам в соответствии с федеральным законодательством об образовании¹. При этом базовое региональное антикоррупционное законодательство лишь фиксирует необходимость осуществления антикоррупционного образования, да и то в качестве дополнительного антикоррупционного образования определенной категории лиц – государственных и/или муниципальных служащих.

Несколько по-особенному выглядят объекты исследуемых видов антикоррупционной деятельности. Объектом информационного воздействия при осуществлении антикоррупционного просвещения выступают любые люди, а антикоррупционного образования, по мнению отдельных

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. №303. 31.12.2012.

авторов, – обучающиеся образовательного учреждения или определенная категория населения, получающая антикоррупционные знания, навыки и умения (компетенции). На наш взгляд, в последнем случае достаточно упоминания обучающихся как физических лиц, осваивающих образовательную программу. Следовательно, объект информационного воздействия антикоррупционного просвещения значительно шире, чем объект антикоррупционного образования.

Важнейшую роль при оценке качества организации антикоррупционного просвещения в органах публичной власти, организациях играет наличие механизмов обеспечения общественного контроля над организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения. Эти механизмы до настоящего времени не разработаны, поэтому их разработка является одним из перспективных направлений исследований по антикоррупционной тематике на ближайшую перспективу. Не менее значимым показателем оценки качества организации антикоррупционного просвещения в органах публичной власти, организациях является наличие специальных информационных стендов, антикоррупционных библиотек, секторов (уголков) в библиотеках, выставок печатной продукции по вопросам противодействия коррупции, раскрывающих содержание антикоррупционной деятельности этих органов и организаций, а также их количество и качество.

В связи с этим считаем необходимым для определения качества осуществления антикоррупционного просвещения использовать показатели, учитывающие результаты социологических исследований: анкетирование, интервьюирование, экспертные опросы, фокус-группы. Они позволят приблизиться к обоснованным ответам на вопросы об эффективности отдельных мероприятий применительно к различным социальным группам, о формировании и изменении ценностных и поведенческих установок.

К сожалению, правовое регулирование антикоррупционного просвещения в России в целом и в субъектах Федерации в частности, в настоящее время характеризуется неоднородностью, разнонаправленностью и противоречивостью, а потому нуждается в совершенствовании. Делаются лишь первые, но последовательные шаги к его систематизации.

Хотелось бы, чтобы внимание к антикоррупционному просвещению не было временным и не носило формальный характер. Ввиду чего считаем, необходимым принятие отдельного нормативного правового акта об организации и осуществлении антикоррупционного просвещения (программы, плана, положения, порядка, регламента, графика и т. д.), в том числе и по вопросам антикоррупционного консультирования. Эта мера позволяет избежать искушения заниматься антикоррупционным просвещением формально, то есть лишь путем включения его в перечень антикоррупционных инструментов. Вдобавок у рассматриваемого инструмента должен быть предусмотрен правовой механизм реализации, то есть так называемые процессуальные формы.

В то же время хотелось бы отметить, что проведение многочисленных и разнообразных мероприятий по антикоррупционному просвещению, а также вовлечение в них большого количества участников не гарантирует успешного достижения желаемых целей. Многие подобные мероприятия имеют неочевидный эффект. Не хотелось бы, чтобы субъекты противодействия коррупции тратили свое время на формальные и, возможно, бесплодные действия. В связи с этим считаем необходимым для определения качества осуществления антикоррупционного просвещения ввести проверочные показатели, основанные на методах социологических исследований: результаты анкетирования; результаты интервьюирования; результаты экспертных опросов; результаты социологических наблюдений. Они позволят оценить эффективность отдельных мероприятий (их видов) применительно к различным социальным группам по формированию и изменению ценностных и поведенческих установок.

Литература

1. Агеев В. Н., Бикеев И. И., Кабанов П. А. и др. Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / Под общ.ред. И.И. Бикеева, П.А. Кабанова: серия в 3 т. Т. 2. Казань: Изд-во «Познание» Института, экономики, управления и права, 2014. 240 с.
2. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики / И. И. Бикеев, П. А. Кабанов. В 3 т. Т. 3. – Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2019. 240 с.
3. Бикеев И. И., Кабанов П. А., Чирков Д. К. и др. Коррупция и антикоррупционная политика: терминологический словарь / под общ.ред. Г. И. Райкова, П. А. Кабанова, Д. К. Чиркова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: МедиаПресс, 2010. 139 с.
4. Бикмухаметов А. Э., Кабанов П. А., Чирков Д. К. и др. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / под общ.ред. П. А. Кабанова. М.: МедиаПресс, 2008. 141 с.
5. Марзоева И.О. Антикоррупционное просвещение и антикоррупционное образование как меры противодействия коррупции // Диалектика противодействия коррупции: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Казань, 2015. С. 100–102.

6. Тищенко Т.Г. Антикоррупционное обучение как один из элементов системы предупреждения преступности на примере Беларуси и зарубежных стран // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2020. № 1 (39). С. 159 – 164.
7. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. и др. Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. М.: Проспект, 2019. 224 с.

Ivanova Lyudmila Leonidovna, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Political Science and Ethnopolitics, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ivanova-ll@uriu.ranepa.ru

Batov Alim Timurovich, Master's student, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: alimbatov@mail.ru

ANTI-CORRUPTION EDUCATION AS ONE OF THE AREAS OF CORRUPTION PREVENTION IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The article analyzes such a direction of anti-corruption policy as anti-corruption education. The authors analyze the interpretations of this concept proposed in scientific research and offer a broad approach to the term. The authors presented a look at the structure of anti-corruption education and highlighted the main problems associated with assessing the effectiveness of anti-corruption education.

Keywords: anti-corruption policy, anti-corruption education, corruption, social prevention, rule of law, democracy, corrupt behaviour, shadow public relations, public life.

References

1. Ageev V. N., Bikeev I. I., Kabanov P. A. i dr. Vse o korrupcii i protivodejstvii ej: terminologicheskij slovar' / Pod obshch.red. I.I. Bikeeva, P.A. Kabanova: seriya v 3 t. T. 2. Kazan': Izd-vo «Po-znanie» Instituta, ekonomiki, upravleniya i prava, 2014. 240 p.
2. Antikorrupcionnoe prosveshchenie: voprosy teorii i praktiki / I. I. Bikeev, P. A. Kabanov. V 3 t. T. 3. – Kazan': Izd-vo «Poznanie» Kazanskogo innovacionnogo universiteta, 2019. 240 p.
3. Bikeev I. I., Kabanov P. A., CHirkov D. K. i dr. Korrupciya i antikorrupcionnaya politika: terminologicheskij slovar' / pod obshch.red. G. I. Rajkova, P. A. Kabanova, D. K. CHirkova. 5-e izd., pererab. i dop. M.: MediaPress, 2010. 139 p.
4. Bikmuhametov A. E., Kabanov P. A., CHirkov D. K. i dr. Korrupciya i antikorrupcionnaya politika: Slovar'-spravochnik / pod obshch.red. P. A. Kabanova. M.: MediaPress, 2008. 141 p.
5. Marzoeva I.O. Antikorrupcionnoe prosveshchenie i antikorrupcionnoe obrazovanie kak mery protivodejstviya korrupcii // Dialektika protivodejstviya korrupcii: Materialy V Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. Kazan', 2015. P. 100–102.
6. Tishchenko T.G. Antikorrupcionnoe obuchenie kak odin iz elementov sistemy preduprezhdeniya prestupnosti na primere Belarusi i zarubezhnyh stran // Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'. 2020. № 1 (39). P. 159 – 164.
7. Habrieva T.YA., Andrichenko L.V., Cirin A.M. i dr. Organizacionno-pravovye mekhanizmy protivodejstviya korrupcii v sub"ektah Rossijskoj Federacii. M.: Prospekt, 2019. 224 p.