Проблема эффективности мероприятий антикоррупционного просвещения

МАТУЛИС Сергей Николаевич, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

Многие государства на своем пути борьбы с коррупцией прибегают к широкому инструментарию, напрямую или косвенно способствующему минимизации коррупционных проявлений. Статья 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г. призывает государства-участники не только к активному вовлечению гражданского общества, неправительственных организаций и организаций, функционирующих на базе общин, в предупреждение и борьбу с коррупцией, но и к способствованию пониманию обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.

Одна из проблем, на решение которых направлены соответствующие меры, связана с характерным восприятием рядовым гражданином коррупционных проявлений. Когда акт взяточничества совершается третьими лицами, он идентифицируется как акт коррупции, однако такая смысловая связь пропадает в отношении различных форм бытовой коррупции, используемых в своих личных интересах. В связи с этим особую значимость приобретает антикоррупционное просвещение, поскольку отношение человека к коррупции основывается на нравственном и духовном фундаменте, обуславливается его культурными ценностями и уровнем образования, и одно лишь наличие актуальной законодательной основы в сфере противодействия коррупции не гарантирует снижения рисков коррупционных проявлений. Так, среди мер, содержащихся в ст. 13 Конвенции против коррупции, указано, например, проведение мероприятий по информированию населения, направленному на создание атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах.

Ключевые слова: коррупция, мировоззрение, культурные ценности, просвещение, антикоррупционная пропаганда.

Для цитирования: Матулис С.Н. Проблема эффективности мероприятий антикоррупционного просвещения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 151—158. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.14

The Problem of Effectiveness of Anti-Corruption Education Measures

S.N. MATULIS, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: antikor@izak.ru

Many states use a wide range of tools directly or indirectly contributing to the minimization of corruption. Article 13 of the Convention of United Nations against Corruption 2003, calls on States parties not only to active involvement of civil society, non-governmental organizations and associations functioning on the basis of communities in the prevention and fight against corruption, but also to

promote understanding by the public of the existence, causes and dangerous nature of corruption, and the threat this crime poses.

One of the problems to which the relevant measures are aimed is related to the characteristic perception of the ordinary citizen of corruption. When an act of bribery is committed by a third party, it is identified as an act of corruption, but such a semantic link is lost with respect to various forms of petty corruption used in their personal interests.

In this regard, anti-corruption education is of particular importance, since a person's attitude to corruption is based on the moral and spiritual foundation, is conditioned by his cultural values and level of education, and only the presence of an actual legislative anti-corruption framework does not guarantee the reduction of the risks of corruption. Thus, among the measures contained in art. 13 of the Convention, for example, refers to public awareness activities that contribute to the creation of an atmosphere of intolerance against corruption, as well as public education programs, including curricula in schools and universities.

Keywords: corruption, worldview, cultural values, education, anti-corruption propaganda.

For citation: Matulis S.N. The Problem of Effectiveness of Anti-Corruption Education Measures. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 151—158. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.14

На сегодняшний день коррупция получила широкое признание в качестве глобальной угрозы обществу, его устойчивому социально-экономическому развитию. Степень коррумпированности непосредственно коррелирует с эффективностью государственных институтов, регулятивным потенциалом права, устойчивостью основ общественного строя. В этом контексте экспертами отмечаются, например, задачи по повышению роли этических норм в целом и этических кодексов в частности, их толкованию, институционализации и применению¹.

Во многих обществах можно наблюдать определенный дуализм по отношению к коррупции, подразумевающий одобрение антикоррупционных ограничений и обязанностей, сурового наказания за коррупционные правонарушения, с одной стороны, и, например, использование завуалированных форм дачи взятки для решения своих личных вопросов — с другой. В связи с этим можно провести параллель с таким типом мышления, как «нимбизм». NIMBY является акронимом

от английской фразы “not in my back yard” (не на моем заднем дворе), которая обозначает одобрение жителями различного рода общественно значимых застроек в принципе, но активное сопротивление такому строительству, если оно планируется в непосредственной близости от их домов, что может приводить к дискомфорту какого-либо рода.

Так, распространенным случаем является идентификация среднестатистическим гражданином взяточничества как коррупционного проявления, когда оно совершается третьими лицами, однако такая смысловая связь пропадает в отношении различных форм бытовой коррупции, используемых в своих личных интересах (материальная благодарность лечащего врача, подарок преподавателю и т. п.).

Примечательно, что более чем в 30% случаев инициатива передачи незаконного вознаграждения должностным лицам исходит от самих граждан². При этом нередко преобладающая доля участников коррупционных отношений не признает свое поведение частью

¹ См.: Цирин А.М., Севальнев В.В., Черепанова Е.В. Конфликт интересов: право и этика // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения: 2018. № 3. С. 49—63.

² См.: Баранов В.М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 76—83.

проблемы и перекладывает всю вину на государственных служащих, которые принимают или вымогают взятки. Бытовая коррупция нередко представляется в качестве нормы поведения, естественного бытового элемента или необходимости. Стоит согласиться с утверждением, что признание коррупции в среде государственных служащих естественным явлением, подобно чаевым швейцару, являет собой важный фактор формирования криминальной мотивации³, основывающейся на восприятии социальным актором коррупции как обыкновенного способа получения услуг или средства возмещения различных видов неравенства (несправедливости), иными словами — как формы перераспределения блага.

Соответствующее мышление и подходы глубоко укоренились в общественных повседневных взаимоотношениях, и вполне очевидно, что это способствует формированию аналогичных шаблонов поведения также у государственных и муниципальных служащих. Взятничество среди служащих среднего и особенно нижнего звена трактуется лишь как возможность получения дополнительного финансирования посредством занимаемой должности. Иными словами, каждый, кто превышает свои служебные полномочия из корыстных побуждений, добавляет к своему текущему заработку желаемую для достойного существования часть⁴. В таком контексте взятки компенсируют воспринимаемый недостаток зарплаты в госсекторе, дают гражданам возможность избежать ответственности за противоправные действия, помогают преодолевать бюрократические

барьеры, получать социально-экономические выгоды.

Достаточно длительное время в отечественной правовой доктрине превалировал акцент на противодействие коррупции силами государственных структур. Институты гражданского общества при этом оставались за рамками данного процесса, а формы социального контроля (рабочий и народный контроль) постепенно поглощались контролем государственным. Однако коррупция как недуг социума создает последовательные взаимосвязанные коррупционные звенья, вовлекаясь в одно из которых социальный актор постепенно может стать частью всей цепи, состоящей из взяток, корыстного злоупотребления полномочиями, вымогательств. Разрыв этой цепи зависит не только от различных организаций и структур, но и от коренного изменения ценностей, мировоззрения и мотивов поведения людей.

Сегодня же к ключевым направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции⁵ относится создание механизма, обеспечивающего взаимодействие правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

Статья 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. призывает государства-участники не только к активному вовлечению гражданского общества, неправительственных организаций и организаций, функционирующих на базе общин, в предупреждение коррупции и борьбу с ней, но и к способствованию понимания обществом факта существования, причин и опасного характера

³ См.: Криминология / под общ. ред. А.Н. Долговой. М., 2010. С. 816.

⁴ См.: Трунцевский Ю.В. О четырех методах искоренения коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 34.

⁵ См. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

коррупции, а также создаваемых ею угроз. Среди мер, содержащихся в ст. 13 Конвенции, в частности, указано проведение мероприятий, направленных на информирование населения, обеспечение нетерпимости коррупции посредством создания соответствующей атмосферы, и реализация программ публичного образования, которые включают школьные и университетские учебные программы.

Многие государства на пути борьбы с коррупцией прибегают к широкому инструментарию, прямую или косвенно способствующему минимизации коррупционных проявлений. Антикоррупционное просвещение заслуженно находится в их ряду, поскольку отношение человека к коррупции основывается на нравственном и духовном фундаменте, обуславливается его культурными ценностями и уровнем образования, и лишь наличие актуальной законодательной основы в сфере противодействия коррупции не гарантирует снижения рисков коррупционных проявлений.

Так, в российском законодательстве, например в Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 гг.⁶, закреплён ряд просветительских задач, среди которых:

усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, 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.

В последующем Национальном плане на 2018—2020 гг.⁷ также затронута тема антикоррупционного просвещения. В частности, Правительству РФ поручено обеспечить утверждение и реализацию Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 г.⁸, разработать комплекс просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, а также подготовить предложения по созданию механизма предоставления грантов организациям, которые показали наиболее значимые результаты в антикоррупционном просвещении граждан, популяризации антикоррупционных ценностей и научном обеспечении противодействия коррупции. Таким образом был закреплён ряд задач по применению просветительских мер, способствующих антикоррупционному поведению.

Одним из элементов здорового государства представляется наличие в обществе развитой правовой культуры и правосознания. На текущем этапе становления российского правосознания, по мнению ряда экспертов, присутствуют две противоборствующие тенденции роста правового идеализма и правового нигилизма, служащего почвой для многих негативных социальных явлений, к которым относится и коррупция. Право представляет собой установленную государством модель поведения гражданина и общества. Однако модель поведения, как правило, формируется посредством синтеза в том числе исторических, экономических, политических и личностных мотивов. Уважение к праву способно возникнуть лишь в течение достаточно длитель-

⁷ Утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

⁸ Утв. распоряжением Правительства РФ от 29 января 2019 г. № 98-р.

⁶ Утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

ного периода. Обратим внимание, что эффективность нормы социального поведения, к которой следует отнести и правовую норму, напрямую зависит от характера ее перцепции со стороны социума и степени готовности к ее пониманию и принятию. Действительность данной нормы можно разложить на две составляющие. Первая будет включать такие самодостаточные аспекты действительности, как социологический и этический, которые не обязаны включать иные элементы. Другая часть являет собой правовую действительность: если отдельная норма или система таких норм будут лишены, например, социальной действительности, то они не смогут быть и юридически действительными. Отсюда можно сделать вывод, что условие правовой действительности подразумевает наличие и социальной действительности⁹.

Таким образом, полноценное развитие права, которое затрагивает фундаментальные основы правовой культуры общества, и правовой действительности способно происходить при условии соответствующих перестроек общественного сознания. В противном случае воплощение в жизнь правовых инициатив либо будет оказывать значительно меньший эффект, либо совсем не будет приводить к каким-либо положительным изменениям. Для осознанного и уважительного отношения общества к праву необходимо, чтобы происходящие в структуре права преобразования были понятны рядовому гражданину, а также соответствовали его представлениям о должном.

Важно отметить наличие в коррупционных схемах как стороны, готовой злоупотребить государственной властью для получения собственной выгоды, так и стороны, готовой предоставить эту выгоду для

достижения своих целей. Поэтому еще одна проблема противодействия коррупции заключается в осознании обществом своей причастности к коррупционным проявлениям. Для формирования такой осознанности следует проводить пропагандистскую политику, способствующую искоренению коррупции на всех уровнях государственного и общественного устройства, что также подводит к необходимости воспитания в обществе здорового правосознания и ответственного отношения к праву. Антикоррупционная пропаганда призвана распространять, разъяснять и убеждать использовать знания, в частности, о коррупционных правонарушениях и их последствиях, о возможных действиях и поведении, о практике применения антикоррупционного законодательства и т. д. Антикоррупционную пропаганду можно представить в качестве координируемой и стимулируемой государством просветительской деятельности соответствующих государственных органов, а также средств массовой информации, посвященной вопросам противодействия любым формам коррупции, воспитанию в обществе чувства гражданской ответственности, укреплению доверия к власти¹⁰.

В рамках реализации задачи Правительством РФ периодически утверждаются соответствующие Программы по антикоррупционному просвещению. В частности, последняя программа по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019—2020 гг. включает 21 мероприятие, среди которых:

проведение открытых уроков и классных часов с участием сотрудников правоохранительных органов; разработка методических и информационных материалов по анти-

⁹ Подробнее см.: *Алекси Р.* Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму). Пер. с нем. М., 2011. С. 107.

¹⁰ См.: *Рыбаков В. А.* Правосознание: К вопросу о понятии антикоррупционной пропаганды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3. С. 23—28.

коррупционному просвещению родителей;

проведение вебинаров для родительской общественности;

подготовка перечня фильмов антикоррупционной направленности для размещения на портале «Российская электронная школа»;

проведение мероприятий разъяснительного и просветительского характера (лекции, семинары, квест-игры и др.) в образовательных организациях с использованием в том числе интернет-пространства.

Представляется, что к применяемым формам просветительской деятельности также стоит причислить антикоррупционную социальную рекламу, тематические материалы и передачи, рассматривающие наиболее типичные случаи коррупционных проявлений и разъясняющие права и обязанности граждан в таких ситуациях.

Очевидно, что в части результативности просветительской деятельности наиболее перспективным контингентом является молодежь. В системе мер по формированию антикоррупционного мировоззрения у молодежи выделяют следующие возможные формы и направления:

1) программы основного общего и среднего общего образования (например, в рамках курсов по обществознанию, истории, праву, экономике);

2) дисциплины и спецкурсы обществоведческой и правовой направленности;

3) программы социализации и воспитания;

4) программы внеурочных занятий;

5) формирование антикоррупционного мировоззрения в рамках патриотического воспитания;

6) образовательные программы высшего образования, обеспечивающие усвоение практических навыков антикоррупционного характера, устранение деструктивных стереотипов и взглядов о коррупции, определение противоречий между кор-

рупцией и надлежащей профессиональной деятельностью;

7) образовательные программы по повышению квалификации государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;

8) учебно-методические семинары для работников образовательных организаций, осуществляющих реализацию образовательных антикоррупционных программ;

9) типовые дополнительные профессиональные программы по вопросам противодействия коррупции.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией, в частности, может быть достигнуто посредством:

1) проведения в социальных сетях специальных конкурсов на лучший плакат, баннер, демотиватор или мем на антикоррупционную тематику;

2) создания в социальных сетях групп, которые были бы посвящены различным вопросам противодействия коррупции;

3) активного использования потенциала различного рода интернет-форумов и блогов с привлечением специалистов, которые бы занимались продвижением идей нетерпимости к коррупции, популяризацией реальных фактов борьбы с коррупцией¹¹.

Эффективности решения задач, поставленных перед антикоррупционным просвещением, также будет способствовать привлечение любых заинтересованных сторон, к которым могут быть отнесены представители властных структур, правоохранительных органов, бизнес-сообществ и религиозных конфессий, родители, молодежные и иные организации.

¹¹ Подробнее см.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 5—19.

Кроме того, результативность антикоррупционного просвещения зависит от правильного выбора аргументов и ценностных ориентиров, которые с учетом возраста, идеологических установок и т. д. будут понятны и признаваемы. Нулевая терпимость коррупции способна сформироваться посредством определения прямой угрозы действующим общественным или субъективным ценностям со стороны коррупции: ущемление чувства справедливости, угроза правопорядку и т. д.

Особого внимания заслуживает выстраивание антикоррупционного поведения в период становления личности, когда у нее еще формируются нравственные ориентиры. В данном случае важную роль приобретает механизм подражания, который является одним из главных механизмов постижения социального опыта¹². В указанный

период особо результативна антикоррупционная пропаганда, которая в рамках комплексного плана антикоррупционного правового просвещения позволяет на раннем этапе формировать необходимые акценты в правосознании. Средствами здесь должны служить информационные технологии в виде тематических порталов, прямо или косвенно связанных с антикоррупционной тематикой.

Помимо вышеописанного, минимизации коррупционных проявлений способно содействовать систематическое информирование населения о прогрессивных изменениях в этой сфере, о релевантных моделях поведения. Например, речь может идти о коррупционных делах, раскрытие которых было бы невозможным без содействия субъектов общественных отношений или проявления политической воли, о проводимой работе по устранению административных барьеров и повышению комфортности оказания государственных и муниципальных услуг.

¹² См.: Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие. М., 2010. 62 с.

Библиографический список

Алекси Р. Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму). Пер. с нем. М., 2011.

Баранов В.М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. 2013. № 2.

Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие. М., 2010.

Криминология / под общ. ред. А.Н. Долговой. М., 2010.

Рыбаков В.А. Правосознание: К вопросу о понятии антикоррупционной пропаганды // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3.

Трунцевский Ю.В. О четырех методах искоренения коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12.

Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1.

Цирин А.М., Севальнев В.В., Черепанова Е.В. Конфликт интересов: право и этика // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения: 2018. № 3.

References

Aleksii R. Concept and Validity of Law (response to legal positivism). Moscow, 2011. 192 p. (In Russ.)

Baranov V.M. Areas of Increased Risk in the Activities of Public Authorities from the Perspective of Presumption of Guilt of Officials. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 2, pp. 76—83. (In Russ.)

Criminology. Ed. by A.N. Dolgovaya. Moscow, 2010. 1008 p. (In Russ.)

Khabrieva T.Y., Chernogor N.N. Current Problems of the Strengthening of Rule of Law and Combating Corruption in the Framework of Eurasian Integration. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, 2017, no. 1, pp. 5—19. (In Russ.)

Rybakov V.A. Sense of Justice: Question of Concepts. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*. 2015, no. 3, pp. 23—29. (In Russ.)

Truntsevskiy Yu.V. About Four Methods of Corruption Eradication. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2013, no. 12, pp. 30—36. (In Russ.)

Tsirin A.M., Sevalnev V.V., Cherepanova E.V. Conflict of Interest: Law and Ethics. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3, pp. 49—63. (In Russ.)

Zhuravleva O.N. Formation of Anti-corruption Outlook of Students in the Lessons of History and Social Studies: Handbook. Moscow, 2010. 144 p. (In Russ.)