

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-3-99-104
УДК 323(045)

Политические механизмы формирования антикоррупционного сознания государственных и муниципальных служащих

В.Е. Шорохов

филиал РАНХиГС, Новосибирск, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-6028-395X>

АННОТАЦИЯ

Мировая практика показывает, что, не встречая противодействия, коррупция стабильно растет в объемах, поэтому наиболее эффективной в современных условиях признается стратегия перманентной борьбы с коррупцией. На формирование антикоррупционного сознания государственных и муниципальных служащих в этом контексте непосредственное влияние оказывает широкий спектр мер, практическое воплощение в совокупности с применяемыми способами реализации которых составляют механизмы формирования антикоррупционного сознания. Безусловно, такой формат предполагает усиление контроля за деятельностью служащих всех уровней публичной власти, поскольку механизмы борьбы с коррупцией как незаконными действиями должны оказывать необходимое стимулирующее воздействие. В данной статье выделяется и рассматривается понятие «антикоррупционное сознание». Проводится анализ базовых составляющих антикоррупционного сознания государственных и муниципальных служащих с различных позиций, а также формирующих его механизмов. Определяются укрупненные группы таких механизмов на основе использования политических средств и подчеркивается необходимость уточнения и дальнейшей научной разработки отдельных категорий.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; государственная антикоррупционная политика; антикоррупционное сознание; государственные и муниципальные служащие

Для цитирования: Шорохов В.Е. Политические механизмы формирования антикоррупционного сознания государственных и муниципальных служащих. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(3):99-104. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-3-99-104

ORIGINAL PAPER

Political Mechanisms for the Formation of Anti-corruption Consciousness of State and Municipal Employees

V.E. Shorokhov

RANEPA branch, Novosibirsk, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-6028-395X>

ABSTRACT

World practice shows that, without encountering opposition, corruption is steadily growing in volume. Therefore, the strategy of the permanent fight against corruption is recognised as the most effective in modern conditions. The formation of an anti-corruption consciousness of state and municipal employees in this context is directly affected by a wide range of measures, the practical implementation in conjunction with the applied methods of implementation, which are the mechanisms for forming anti-corruption consciousness. Of course, such a format involves tightening control over the activities of employees at all levels of public authority since anti-corruption mechanisms as illegal actions should have the necessary stimulating effect. This article highlights and examines the concept of "anti-corruption consciousness" and presents the analysis of the essential components of the anti-corruption consciousness of state and municipal employees from various positions and the mechanisms that form it. The enlarged groups of such mechanisms are determined based on the use of political means, and the need for clarification and further scientific development of certain categories is emphasised.

Keywords: corruption; anti-corruption; state anti-corruption policy; anti-corruption consciousness, state and municipal employees

For citation: Shorokhov V.E. Political mechanisms for the formation of anti-corruption consciousness of state and municipal employees. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(3):99-104. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-3-99-104

На сегодняшний день среди исследователей бытует мнение, что антикоррупционная стратегия может не иметь активной поддержки со стороны общественности, поскольку сознание граждан лучше воспринимает формат «активных репрессий». Пошаговая системная стратегия, направленная на реализацию профилактических мер без механизмов противодействия и предупреждения, нацеленная исключительно на антикоррупционное просвещение, без системы юридического преследования вряд ли окажется эффективной, скорее, общественное мнение будет развиваться в пользу имитации борьбы с коррупцией [1].

Но, с другой стороны, совокупность мероприятий антикоррупционного характера, направленных на предупреждение, профилактику коррупционного поведения, бесспорно, значима для развития фундаментальных основ — антикоррупционного сознания и культуры [2]. Широта таких механизмов охватывает как управленческие воздействия на уровне отдельных лиц, организаций, органов власти и общества в целом, так и определенные мероприятия: от уровня денежного содержания, карьерных возможностей, корпоративного духа отдельных учреждений до внедрения системы этических кодексов, системы антикоррупционного обучения, просвещения, создания эффективных механизмов информационного взаимодействия и т.д. [3, 4].

Иными словами, для создания эффективной системы противодействия коррупции нужно подходить не только с точки зрения борьбы и преследования, но и посредством формирования антикоррупционного сознания целым комплексом мер различного характера [5].

Для изменения ситуации в обществе с высоким уровнем коррупции, безусловно, требуется включать в систему мер антикоррупционной политики методы воздействия на общественное сознание государственных и муниципальных служащих и широких слоев населения, внедрять установки нетерпимого отношения к коррупции. Чтобы разрабатывать технологии воздействия на массовое сознание, в свою очередь, нужно четко понимать механизмы (факторы) восприятия проблемы коррупции как социального явления и оценки эффективности проводимой государственной политики в этом направлении [6]. Это обуславливает актуаль-

ность углубленных исследований восприятия коррупции обществом как исходных этапов развития антикоррупционного сознания.

В рамках таких исследований необходимо выяснять, насколько в современном российском обществе сложились условия для внедрения в профессиональную сферу установок и ценностей антикоррупционного поведения, насколько нетерпимой является позиция граждан относительно различных проявлений коррупции и готовы ли они лично противостоять им, проявлять свою гражданскую позицию и профессиональный долг, какие меры следует предпринимать, чтобы добиться положительных результатов.

В качестве примера тематического изучения уровня сформированности антикоррупционного сознания общественности можно представить результаты социологического исследования восприятия массовым сознанием россиян коррупции и антикоррупционной политики, проведенного исследовательским коллективом Санкт-Петербургского государственного университета в 2017–2018 гг. [7]. Проведенное исследование в целом отражает ситуацию с восприятием коррупции в обществе на примере жителей Ленинградской области и Санкт-Петербурга. Согласно его результатам восприятие коррупции общественным сознанием является проблемой, требующей целенаправленных мер государства и общества. Так, высокий уровень коррупции в своем регионе проживания отмечает почти половина опрошенных — 48,6%. При этом оценка результативности антикоррупционной политики местных властей и динамики изменений ситуации с распространением коррупции, напротив, низкая. 45,2% опрошенных полагают, что ситуация с распространенностью фактов коррупции не меняется, а 48,5% отмечают, что принимаемые меры в этой сфере со стороны местных властей не усиливаются, а остаются на том же уровне. Но, тем не менее, замечен и небольшой положительный сдвиг в оценках антикоррупционной политики: так, 14% опрошенных отметили, что меры по борьбе с коррупцией в их регионе усиливаются, а 16,1% — что сама распространенность коррупции стала меньше. Было замечено, что респонденты со средними доходами, в 3–5 раз превышающими уровень бедности (потенциальный средний класс), более критично настроены к прини-

маемым властями мерам антикоррупционной политики. О широкой распространенности коррупции как явления в российском обществе говорит и тот факт, что каждый четвертый опрошенный заявил, что лично попадал в коррупционные ситуации за последний год, и при этом большинство из них (61%) заранее знали, что нужно делать в такой ситуации, как давать взятку и еще больше (68%) заявили, что это обычная (рядовая) ситуация. Вместе с тем почти 10% заявили, что, попав в подобную ситуацию, они смогли отказать должностному лицу или найти другой способ решения проблемы. Также 7% опрошенных граждан признались, что регулярно дают взятки и денежные вознаграждения в различных учреждениях, если там так принято. К таким наиболее коррумпированным учреждениям на бытовом (повседневном) уровне, с коррупционными проявлениями в которых респонденты столкнулись за последний год лично, помимо прочих, относятся и органы государственной власти и местного самоуправления (более 5% случаев).

Подобного рода аналитические исследования могут проводиться не только среди населения, но и в среде более специфичных групп, в частности представителей органов государственной и муниципальной власти. Подобная практика на постоянной основе реализована в некоторых зарубежных странах. Так, например, в Австралии среди сотрудников органов власти проводятся анонимные опросы по анкетам, включающим ситуативные описания коррупционных проявлений, в том числе неявных, в которых респондентам предстоит сделать выбор относительно реакции на такую ситуацию¹. Подобное анкетирование позволяет не только установить антикоррупционные характеристики и потенциальные риски специфичных групп респондентов, но и структурировать наиболее значимые аспекты, влияние на которые позволит добиться совершенствования профессиональной культуры служащих.

Профессиональная культура — это естественным образом воспроизводимый сим-

волический ресурс, т.е. культурный капитал учреждения, организации или иного объединения, где качество этого капитала зависит от самой организации и особенностей коллектива. Если использовать такой подход, то антикоррупционное сознание становится неотъемлемой частью этой организационной культуры и, следовательно, оно может рассматриваться как определенный набор ценностей и норм выстраивания коммуникаций государственных и муниципальных служащих, от развития уровня антикоррупционного сознания которых, в свою очередь, зависит уровень доверия к органам власти и государственным (муниципальным) организациям всех заинтересованных сторон и общества в целом. А практические (оценочные) характеристики и эффективность деятельности данных органов власти и организаций определяется этим уровнем доверия. Совокупность этих факторов, таким образом, определяет необходимость формирования антикоррупционного сознания, поскольку в условиях современного государства публичные организации и учреждения стремятся к успешной интеграции в экономические, политические и социальные структуры с новыми нормами профессиональной культуры и этики.

Для создания эффективной системы противодействия коррупции нужно подходить не только с точки зрения борьбы и преследования, но и посредством формирования антикоррупционного сознания целым комплексом мер различного характера.

В современном обществе профессиональная культура обязательно должна включать в себя элемент антикоррупционного сознания. В любой сфере профессиональной деятельности, связанной с общественно значимым результатом, есть своего рода кодекс ответственности поведения и моральных норм, включающих антикоррупционные стандарты. Но для того, чтобы эти правила действовали, мало их декларировать, — необходимо внедрять технологии формирования антикоррупционной культуры

¹ Survey on Attitudes to Corruption, Misconduct, and Maladministration in the Local Government Context. University of Adelaide, 2014. URL: http://www.lga.sa.gov.au/webdata/resources/project/Survey_on_Attitudes_to_Corruption_Misconduct_and_Maladministration_in_the_Local_Government_Context.pdf.

на уровне организационного управления государственным и муниципальным сектором.

Помимо развития профессиональной культуры, одним из эффективных методов формирования антикоррупционного сознания является стимулирование такого поведения государственных и муниципальных служащих, когда нормы и ценности публичного лица базируются не только на организационно-правовом распорядке, но и на этическом кодексе нравственных качеств личности.

В гражданском обществе с развитым антикоррупционным климатом, распространяющимся на все сферы профессиональной деятельности, бесспорно, растет уровень доверия, общественной солидарности, следовательно, формируются условия для устойчивого развития антикоррупционного сознания.

В научной литературе высказываются мотивированные мнения относительно того, что гражданская активность в антикоррупционной сфере в большей степени свойственна людям, имеющим соответствующий уровень образования. Это говорит о важности целенаправленного формирования антикоррупционного сознания в рамках реализации программ высшего образования, учитывая положительную и перспективную практику антикоррупционных программ дополнительного профессионального образования.

В гражданском обществе с развитым антикоррупционным климатом, распространяющимся на все сферы профессиональной деятельности, бесспорно, растет уровень доверия, общественной солидарности, следовательно, формируются условия для устойчивого развития антикоррупционного сознания. Так, значимая роль должна быть отведена просветительской работе в области антикоррупционной деятельности. Как основные цели просвещения граждан в сфере противодействия коррупции можно выделить:

- собственно просветительскую работу;
- воспитание чувства гражданской ответственности;
- укрепление доверия к публичной власти.

Антикоррупционная подготовка, помимо мероприятий по изменению сознания действующих государственных и муниципальных служащих, должна включать механизмы формирования антикоррупционного сознания лиц, планирующих поступать на государственную и муниципальную службу (учащихся профильных образовательных организаций) и всех граждан в целом. С этой точки зрения антикоррупционная подготовка государственных и муниципальных служащих в процессе становления личности должна проводиться посредством антикоррупционного образования и просвещения. Тем не менее на сегодняшний день вопросы антикоррупционного просвещения, в отличие от формирования системы антикоррупционного образования, более востребованы в сфере реализации государственной антикоррупционной политики и регулируются на всех ее уровнях, подтверждением чему служат соответствующие нормативные акты².

Обеспечение открытости информации о деятельности органов власти, в том числе декларирование доходов и расходов государственных и муниципальных служащих, может рассматриваться как один из способов формирования антикоррупционного сознания чиновников. В настоящее время регулирование данного института осуществляется антикоррупционным законодательством. Вместе с тем декларирование доходов государственных и муниципальных служащих само по себе победить коррупцию не способно. Но такая практика может оказать заметное влияние на формирование общественного сознания служащих, становление системы приемлемых для каждого из них идей, представлений и убеждений относительно того, каким образом и из каких

² Распоряжение Правительства РФ от 14.05.2014 № 816-р «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы»; распоряжение Правительства РФ от 21.12.2018 № 2884-р «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 от 29.01.2019 № 98-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год».

элементов должны складываться законные доходы и средства материального поощрения чиновников, а какие подходы к личной финансовой состоятельности носят коррупционный характер.

В официальных нормативных правовых актах о противодействии коррупции не уделяется достаточного внимания механизмам формирования антикоррупционного сознания, а имеющиеся элементы представляются в большей степени формальными.

В целом всю совокупность возможных механизмов формирования антикоррупционного сознания политическими средствами, в том числе с привлечением политических институтов и институтов гражданского общества, можно объединить в несколько групп:

- политические или политико-правовые, включающие разработку и совершенствование соответствующих нормативных правовых и подзаконных актов, а также доктринальных документов и положений антикоррупционной направленности, предусматривающих отдельные методы развития правосознания;
- воспитательные или образовательно-воспитательные, включающие различные средства обучения, развития профессиональных компетенций служащих, воспитания у граждан в целом чувства неприятия коррупции и негативного отношения к ней;
- прогностические, включающие развитие системы антикоррупционного мониторинга, транслирование его на сферу поведения властно-управленческих акторов;
- организационные, включающие координацию и согласованность действий всех органов власти, общественных организаций, СМИ и прочих институтов по вопросам развития

антикоррупционного сознания служащих и представителей гражданского общества.

Помимо прямого влияния на процессы развития и совершенствования антикоррупционного сознания государственных и муниципальных служащих системными механизмами (развитие профессиональных и личностных компетенций, совершенствование системы антикоррупционного образования и подготовки, проведение тематических конференций и форумов и т.д.), особое внимание необходимо уделять факторам и процессам, имеющим косвенное влияние на формирование антикоррупционного сознания служащих и всех граждан в целом. К таковым можно отнести, например, укрепление авторитета публичной власти в глазах гражданского общества, необходимость увеличивать информационную прозрачность процесса и принятия каких-либо управленческих и иных решений. Важны целенаправленная и системная работа с общественным правосознанием и повышение правовой культуры населения. Также стоит упростить доступ граждан к соответствующей информации путем периодического опубликования полных статистических данных и иных материалов антикоррупционной направленности на официальных сайтах в сети Интернет и различных средствах массовой информации.

Обеспечению открытости информации будет способствовать отказ от сложных и запутанных бюрократических процедур, а эффективное освещение СМИ проводимой государственной антикоррупционной политики и достигнутых в данной области результатов в этом контексте будет являться наиболее значимым фактором развития антикоррупционного сознания.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Охотский И. Е. Принципы антикоррупционной стратегии и особенности их реализации. *Право и управление. XXI век.* 2012;4(25):87.
2. Шорохов В. Е. Актуальные вопросы антикоррупционного образования и культуры. *Культура: управление, экономика, право.* 2019;(2):29–34.
3. Шорохов В. Е. Антикоррупционная политика ООН и России: сравнительно-правовой аспект. *Международное публичное и частное право.* 2019;(6):36–39.
4. Шорохов В. Е. Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России. *Российская юстиция.* 2019;(11):49–51.
5. Шорохов В. Е. Мировые практики формирования системы антикоррупционного образования и подготовки в контексте развития гражданского общества. *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2019;(3):11–14.

6. Шорохов В. Е. Перспективы антикоррупционной политики в современной России. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;1(37):66–70.
7. Савин С. Д. Антикоррупционное сознание как фактор формирования профессиональной культуры россиян. Сборник трудов конференции «Культурная экономика и экономизация культуры в системе современных обществ. СПб.: Астерион; 2018.

REFERENCES

1. Okhotsky I. E. Principles of anti-corruption strategy and features of their implementation. *Pravo i upravleniye. XXI vek = Law and Management. XXI century*. 2012;4(25):87. (In Russ.).
2. Shorokhov V. E. Actual issues of anti-corruption education and culture. *Kul'tura: upravleniye, ekonomika, parvo = Culture: management, economics, law*. 2019;2:29–34. (In Russ.).
3. Shorokhov V. E. Anti-corruption policy of the UN and Russia: comparative legal aspect. *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye parvo = International public and private law*. 2019;6:36–39. (In Russ.).
4. Shorokhov V. E. Legal basis of state anti-corruption policy in Russia. *Rossiyskaya yustitsiya = Russian justice*. 2019;11:49–51. (In Russ.).
5. Shorokhov V. E. World practices in the formation of a system of anti-corruption education and training in the context of the development of civil society. *Grazhdanskoye obshchestvo v Rossii i za rubezhom = Civil society in Russia and abroad*. 2019;3:11–14. (In Russ.).
6. Shorokhov V. E. Prospects for anti-corruption policy in modern Russia. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta = Humanitarian sciences. Bulletin of the Financial University*. 2019;1(37):66–70. (In Russ.).
7. Savin S. D. Anti-corruption consciousness as a factor in the formation of the professional culture of Russians. Proceedings of the conference “Cultural Economics and the Economization of Culture in the System of Modern Societies”. St. Petersburg: Asterion; 2018.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Вячеслав Евгеньевич Шорохов — аспирант факультета государственного и муниципального управления Сибирского института управления — филиала РАНХиГС, Новосибирск, Россия
v-shorohov@list.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vyacheslav E. Shorokhov — Postgraduate student, Faculty of State and Municipal Management of the Siberian Institute of Management, RANEPA branch, Novosibirsk, Russia
v-shorohov@list.ru

Статья поступила 20.11.2020; принята к публикации 15.04.2021.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 20.11.2020; accepted for publication on 15.04.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.