**Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции**

**Аннотация.** Предметом проведенного исследования является антикоррупционное просвещение как средство профилактики коррупции, используемое в современном российском антикоррупционном законодательстве, подзаконных нормативных правовых актах, научной и учебной литературе. Цель исследования: разработать и предложить теоретически обоснованное определение антикоррупционного просвещения как научной правовой категории и раскрыть его содержание. Задачи исследования: а) на основе анализа регионального антикоррупционного законодательства, подзаконных нормативных правовых актов выявить основные признаки антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции; б) на основе выявленных признаков дать рабочее определение антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции; в) раскрыть содержание антикоррупционного просвещения как одного из средств профилактики коррупции. Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания: анализ, синтез, сравнение и другие, используемые в юридических науках. Научная новизна исследования заключается в том, что автором на основе структурного анализа правовых и научных дефиниций антикоррупционного просвещения, сформулированных в региональном законодательстве Российской Федерации, а также в научной, учебной и справочной литературе, предложено новое определение антикоррупционного просвещения. Оно существенно отличается от ранее имевшихся определений и раскрывает его содержание.Практическая значимость исследования: Разработанная научная категория антикоррупционного просвещения позволяет раскрыть содержание этого вида деятельности и может способствовать дальнейшим исследованиям.
**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционное просвещение, просвещение, профилактика коррупции, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, антикоррупционное информирование, антикоррупционное мировоззрение, антикоррупционная политика, антикоррупционная деятельность
**DOI:** 10.7256/2409-7136.2015.2.14150

**Введение**

Вопросы повышения эффективности (результативности) противодействия коррупции в современном российском обществе находятся в центре внимания специалистов различных отраслей знания, представителей органов государственной власти и значительного количества населения. Им посвящено значительное количество научных, учебных, методических и публицистических работ различного объема, содержания и качества. Однако до настоящего времени не подготовлено и не опубликовано ни одного крупного исследования, посвященного антикоррупционному просвещению. В арсенале российских исследователей имеются лишь несколько небольших по объему публикаций по данной проблематике [[7, c. 47-53; 9, c.42-51; 69, c.322-323; 69, c.188-191]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#7), которые не в полной мере раскрывают многообразия содержания этого вида антикоррупционной деятельности. К тому же, в мае 2014 года Правительством Российской Федерации принята специальная Программа по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 годы [[55]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#55), которая требует не только мониторинга результативности её исполнения, но и научного сопровождения её реализации. Хотя в региональном антикоррупционном законодательстве это средство профилактики коррупции было закреплено значительно раньше и использовалось органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации региональной антикоррупционной политики в качестве средства профилактики коррупции [[30]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#30). О необходимости, важности и значимости правового просвещения по вопросам противодействия коррупции в российском обществе говорилось высшими должностными лицами ещё в конце прошлого века [[58]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#58). Поэтому не случайно в региональном антикоррупционном законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах антикоррупционное просвещение закреплено в качестве средства противодействия коррупции, содержание которого не всегда раскрывается, а предлагаемые дефиниции этому средству – противоречивы и требуют совершенствования. Все это свидетельствует не только о теоретической, но и практической значимости исследования феномена антикоррупционного просвещения.

Цель нашего исследования на данном этапе сводится лишь к тому, что бы определиться с правовым определением антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции и раскрыть его содержание. Для достижения этой цели мы проанализировали федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения (240 единиц), а с помощью сравнительно-правового метода, методов структурного и системного анализа документов достигли, как нам представляется, основной цели исследования.

**результаты исследования**

Проведенный нами сравнительно-правовой анализ федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции показал, что правотворческие органы вкладывают разную смысловую нагрузку в предлагаемые ими термины и словосочетания, связанные с правовым регулированием, организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения. В антикоррупционном законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации антикоррупционное просвещение рассматривается как специфическое направление информирования населения – антикоррупционное информирование [[20; 24; 27]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#20). В антикоррупционном законодательстве других российских регионов антикоррупционное просвещение неоправданно отождествляется с другими средствами профилактики коррупции – антикоррупционной пропагандой [[18; 29]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#18) или антикоррупционным образованием [[26]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#26). Неоднозначность восприятия антикоррупционного просвещения обусловлена ещё и тем, что региональное антикоррупционное законодательство в некоторых случаях указывает в качестве средства профилактики коррупции другое средство – правовое просвещение [[21; 23; 25; 35]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#21). Об антикоррупционном профилактическом эффекте правового просвещения упоминается в научных публикациях современных российских исследователей [[5, c.13-16; 65, c.708-712; 68, c.3-5]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#5). В результате правотворческой деятельности органов публичной власти различного уровня на смену этому понятию стали появляться различные «комбинированные» термины и словосочетания. Среди используемых ныне в нормативных правовых актах словосочетаний можно выделить такие, как: «правовое просвещение в сфере противодействия коррупции» [[22]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#22), «правовое просвещение по вопросам противодействия коррупции» [[38]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#38), «просветительская работа по вопросам противодействия коррупции» [[37]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#37), «просвещение в целях формирования навыков антикоррупционного поведения» [[32; 33]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#32), «правовое просвещение по антикоррупционной тематике» [[12; 49]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#12), «просвещение по антикоррупционной тематике» [[46]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#46), «правовое просвещение по вопросам соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции» [[39]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#39), «правовое просвещение по вопросам антикоррупционной деятельности» [[42]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#42), «правовое просвещение в области противодействия коррупции» [[40]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#40) и другие, о которых мы ранее уже писали [[9, c. 42-51; 10, c.27-29]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#9). Как правило, органы публичной власти, используя эти словосочетания, не утруждали себя пояснениями их содержания. Исключением из этого правила было антикоррупционное законодательство нескольких субъектов Российской Федерации, где предлагались различные дефиниции антикоррупционного просвещения. Обратимся только к тем правовым категориям антикоррупционного просвещения, которые близки к его содержанию. Так, в Законе Белгородской области о противодействии коррупции указано, что антикоррупционное просвещение представляет собой целенаправленный процесс информирования населения о мерах по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции через средства массовой информации, официальные представительства органов государственной власти в сети Интернет в целях формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры [[20]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#20). Очевидным достоинством этого определения является указание на цели антикоррупционного просвещения: а) формирование антикоррупционного мировоззрения; б) повышение уровня правосознания; в) повышение уровня правовой культуры, а также указание на средство его осуществления – информирование.

Близкое по содержанию определение антикоррупционного просвещения предложено в законе Чувашской Республики «О противодействии коррупции». В соответствии с частью 2 статьи 10 этого регионального закона, антикоррупционное просвещение является деятельностью, направленной на формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры посредством организации системы информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также подготовки и дополнительного профессионального образования специалистов в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, ведения антикоррупционного мониторинга [[28]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#28). Здесь мы видим аналогичный подход к целеполаганию антикоррупционного просвещения, а также дополнительное указание на инструменты его осуществления: а) информирование, а точнее антикоррупционное информирование; б) антикоррупционное дополнительное профессиональное образование; в) осуществление антикоррупционного мониторинга.

Правовое определение антикоррупционного просвещения заложено и в законе Костромской области «О противодействии коррупции в Костромской области». В соответствии со статьей 7 данного закона, антикоррупционное просвещение осуществляется посредством распространения информации о мерах по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, предоставления доступа к материалам антикоррупционной направленности через средства массовой информации, официальные сайты органов государственной власти Костромской области, государственных органов Костромской области, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", взаимодействия с гражданами и организациями по проблемам противодействия коррупции [[24]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#24). Данное определение носит описательный характер, в котором указывается на способы его осуществления: а) распространение информации о мерах по реализации государственной политики в области противодействия коррупции (антикоррупционное информирование); б) путем взаимодействия с гражданами и организациями. В представленном определении антикоррупционного просвещения имеется указание на субъекты его осуществления – органы государственной власти и органы местного самоуправления.

На фоне представленных дефиниций антикоррупционного просвещения, используемого региональным антикоррупционным законодательством, несколько по иному выглядит определение предложенное законодателями Архангельской области. В соответствии с частью 1 статьи 11 Закона Архангельской области «О противодействии коррупции в Архангельской области», антикоррупционное просвещение – это распространение знаний о законодательстве по противодействию коррупции, практике его применения и разъяснение положений нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в целях формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры посредством информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также посредством антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования [[19]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#19). Здесь мы видим, что содержание антикоррупционного просвещения отражает цели его осуществления: а) формирование антикоррупционного мировоззрения; б) повышения уровня правосознания в) повышение уровня правовой культуры, а в качестве средств его осуществления, наравне с антикоррупционным информированием, предусмотрено использование не только антикоррупционного образования, но и антикоррупционной пропаганды.

Несомненно, представляет интерес правовая дефиниция «антикоррупционное просвещение», предложенная законодателями Новосибирской области. В соответствии с положениями статьи 2 Закона «О профилактики коррупции в Новосибирской области», антикоррупционное просвещение представляет собойпросветительскую деятельность органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, государственных учреждений Новосибирской области, муниципальных учреждений, организаций, общественных объединений и граждан по распространению идей, знаний, культурных ценностей в области противодействия коррупции [[15]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#15). Очевидным достоинством этого определения является указание на широкий круг субъектов осуществления антикоррупционного просвещения: а) областные органы государственной власти; б) органы местного самоуправления муниципальных образований области; в) государственные учреждения области; г) муниципальные учреждения; д) организации; е) общественные объединения; ж) граждане. Основной целью осуществления антикоррупционного просвещения является распространение идей, знаний, культурных ценностей в области противодействия коррупции. Безусловно, что все представленные и проанализированные нами правовые дефиниции антикоррупционного просвещения помимо очевидных достоинств имеют и ряд существенных недостатков – отсутствие в каждом из них в полном объеме основных структурных элементов, отражающих сущность антикоррупционного просвещения как средства противодействия коррупции.

Отсутствие приемлемой правовой дефиниции антикоррупционного просвещения требует обращения к научной и учебной литературе, связанной с описанием и объяснением содержания антикоррупционного просвещения. В современных российских антикоррупционных словарях предлагается два подхода к определению антикоррупционного просвещения. Первый подход дает достаточно широкое определение этому средству противодействия коррупции – распространение достоверных и объективных знаний о коррупции, её причинах и антикоррупционной деятельности государства и общества [[2, c.11; 3, c.10; 4, c.11]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#2). Второй подход имеет больше практическую направленность и рассматривает антикоррупционное просвещение как целостную систему воспитательно-образовательных мер, направленных на усвоение знаний о коррупции, сущности её угрозы национальной безопасности и необходимости противодействовать коррупционным правонарушениям [[1, c.17]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#1). Очевидно, что обе научные дефиниции антикоррупционного просвещения, также не раскрывают в полном объеме сущность этого средства противодействия коррупции через его основные структурные элементы.

К большому сожалению, вне содержания правовой и научной дефиниций оказались все основные элементы антикоррупционного просвещения. На наш взгляд, таковыми являются: а) цели и задачи антикоррупционного просвещения; б) субъекты антикоррупционного просвещения; в) объекты антикоррупционного просвещения; г) средства антикоррупционного просвещения.

Как показывает проведенный нами анализ регионального антикоррупционного законодательства и литературных источников, в качестве основных целей антикоррупционного просвещения должны выступать: а) формирование антикоррупционного мировоззрения; б) формирование антикоррупционного поведения. В качестве дополнительных целей антикоррупционного просвещения следует выделить: а) повышения уровня правосознания, б) повышение уровня правовой культуры. Однако современные исследования в сфере противодействия коррупции свидетельствуют о том, что дополнительными целями должны быть иные объекты не правосознание и правовая культура, а антикоррупционного сознание [[59, c. 94-98; 60, c.124-126; 62, c.46-57; 63, c.176-178; 67, c.23-25]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#59) или антикоррупционное правосознание [[11, c.168; 72, c.341-342; 73, c.286-290]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#11) и антикоррупционная культура [[6; 61, c.110-116; 70, c.112-116; 71, c.100-107]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#6), которые сейчас нуждаются в формировании.

Разумеется, что основным элементом системы антикоррупционного просвещения выступают его субъекты. В качестве субъектов антикоррупционного просвещения следует выделять: организаторов, исполнителей и лиц, содействующих этому процессу. В качестве организаторов антикоррупционного просвещения обычно выступают органы публичной власти. Так, в Костромской области в качестве организатора антикоррупционного просвещения выступает Департамент региональной безопасности Костромской области [[14]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#14), в Архангельской области эта функция возложена на региональное министерство образования и науки [[52]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#52), в Новосибирской области полномочия по организации и координации антикоррупционного просвещения переданы региональному министерству юстиции [[16]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#16), в Карачаево-Черкесской Республике антикоррупционного просвещения является одной из основных задач республиканского Управления по реализации антикоррупционной политики [[53]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#53).

Вместе с тем встречаются случаи, когда региональными нормативными правовыми актами одновременно в качестве организаторов и исполнителей антикоррупционного просвещения выступают одни и те же органы. Так, в Калининградской области организация и осуществление мероприятий по антикоррупционному просвещению возложена на Комиссию Правительства Калининградской области по соблюдению требований к служебному поведению государственными гражданскими служащими Калининградской области и урегулированию конфликта интересов [[13]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#13). Хотя, обычно, совещательные, координационные, экспертные и иные общественные советы и комиссии при органах публичной власти являются учреждениями, содействующими в организации или осуществлении антикоррупционного просвещения [[31; 33; 34]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#31).

В качестве исполнителей антикоррупционного просвещения обычно указываются федеральные или региональные органы исполнительной власти [[30; 54; 55;]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#30) либо их структурные подразделения [[48]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#48) или должностные лица этих органов[[44; 51]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#44). При этом в органах государственной власти и органах местного самоуправления полномочиями по осуществлению антикоррупционного просвещения обладают подразделения и сотрудники кадровых служб по профилактике коррупционных или иных правонарушений [[45]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#45). Однако в отдельных случаях эта функция возлагается на иные органы [[37]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#37). Как показывает анализ региональных ведомственных антикоррупционных программных документов (планов противодействия коррупции), то значительная доля из них в качестве исполнителей антикоррупционного просвещения закрепляет подразделения и/или сотрудников кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Если же функция возлагается специальным нормативным правовым актом регулирующим вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения, то только именно за этими подразделениями или должностными лицами она закрепляется. Такое правовое регулирование не исключает участия в качестве субъектов антикоррупционного просвещения иные органы, учреждения, организации и частных лиц. Безусловно, в качестве лиц, осуществляющих антикоррупционное просвещение, могут выступать представители средств массовой коммуникации (журналисты), педагогические работники, члены общественных антикоррупционных органов и организаций, то есть широкий круг лиц, обладающих достоверными данными о состоянии коррупции, причинах её существования, мерах противодействия этому негативному социальному явлению. Здесь важнейшими требованиями к исполнителям – наличие профессиональной антикоррупционной компетентности, поскольку не подготовленные лица могут принести больше вреда, чем пользы.

Федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения, в качестве объектов антикоррупционного просвещения выделяют: а) граждан Российской Федерации [[17; 28; 54; 55]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#17); б) населения региона [[20; 50; 56; 57]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#20); в) государственных [[47]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#47) или муниципальных [[36]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#36) служащих либо обе категории вместе [[12; 22]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#12); г) учащихся образовательных учреждений [[41]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#41). В связи с этим можно предположить, что объектом антикоррупционного просвещения выступает все современное российское общество, хотя это не препятствует осуществлению антикоррупционного просвещения отдельных целевых групп (государственных и муниципальных служащих, учащихся и т.д.).

Важнейшей составляющей процесса осуществления антикоррупционного просвещения являются его средства. В качестве таковых федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты выделяют опосредованные средства информационного воздействия: средства массовой информации, массово-коммуникационную сеть Интернет, научную и учебную литературу, плакаты, проведение конкурсов и выставок, а также непосредственное информационное воздействие: лекции, беседы, консультации, брифинги и т.д. Необходимо отметить, что вопросам применения средств информационного антикоррупционного воздействия посвящено достаточное количество научных работ [[64]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#64), в том числе и диссертационных [[8]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#8). Однако, наиболее распространенным непосредственным средством антикоррупционного просвещения, закрепленным нормативными правовыми актами является антикоррупционное консультирование населения [[33; 34]](http://e-notabene.ru/lr/article_14150.html#33) и отдельных целевых групп (государственных и муниципальных служащих). В качестве наиболее распространенных форм опосредованного информационного воздействия выступают разработка и доведение до субъектов антикоррупционного просвещения методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции. Как показывает личный исследовательский опыт и опыт антикоррупционной деятельности, количество таких рекомендаций постоянно возрастает.

**выводы**

Структурный анализ антикоррупционного просвещения показал, что это сложный многоцелевой антикоррупционный инструмент, используемый в антикоррупционной деятельности органов публичной власти, нуждается в добротной правовой дефиниции. С учетом проведенного нами анализа содержания антикоррупционного просвещения можно предложить следующее его определение.

**Антикоррупционное просвещение** – это система распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленная на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры. Разумеется, что предложенное нами определение антикоррупционного просвещения, не является идеальным, возможны и другие, альтернативные, подходы к его формированию. Но, как нам представляется, предложенная дефиниция имеет ряд очевидных преимуществ по сравнению с имеющимися региональными правовыми и теоретическими категориями. Во-первых, одна достаточно широко и полно круг субъектов наделенных полномочиями по осуществлению антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции. Во-вторых, описывает, определяет и фиксирует основные цели антикоррупционного просвещения – формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры. В-третьих, указывает на объекты антикоррупционного просвещения – неопределенный круг лиц, что не исключает информационного воздействия на отдельные целевые группы. В-четвертых, для достижения основных целей антикоррупционного просвещение допускается использование любых информационных способов, сил и средств. В-пятых, использование предложенной нами научной правовой дефиниции «антикоррупционное просвещение» позволяет устранить имеющиеся правотворческие противоречия между различными по юридической силе нормативными правовыми актами и привести к гармонизации современного российского антикоррупционного правотворчества.