

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ СЕТЕВОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

А.В. Волкова, Т.А. Кулакова

Волкова Анна Владимировна

Эл. почта: a.volkova@spbu.ru. ORCID 0000-0002-3687-5728

Кулакова Татьяна Александровна

Эл. почта: koulakova812@mail.ru. ORCID 0000-0003-3386-8078

Санкт-Петербургский государственный университет, Университетская наб. 7/9,
Санкт-Петербург, 190034, Россия

Аннотация. Цель авторов статьи — проанализировать механизмы совершенствования антикоррупционной политики в современной России с использованием возможностей сетевого публичного управления, в котором сила интеграции и солидарности общества формирует сетевую коммуникативную власть. Выявлено, что такие предлагаемые государством современные институты антикоррупционной политики, как этические кодексы и антикоррупционная экспертиза, сегодня не вполне учитывают потенциал общественных настроений, запросов и сетевой гражданской активности в деле трансформации и совершенствования институтов и практик антикоррупционной политики. В статье представлены результаты социологического опроса 2018 г. о восприятии коррупции в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (ЛО). Авторы исходят из утверждения, что в современной России процессы выработки и принятия политических решений по-прежнему остаются закрытыми, однако власть стремится делегировать часть ответственности, вовлекая бизнес в публичность; прослеживается стремление сделать процессы более прозрачными. В условиях снижения интереса со стороны гражданского общества к участию в процессах публичной политики на основе формальных механизмов и нарастания активности по формированию собственной политической повестки, граждане активно осваивают возможности цифровых коммуникаций для сотрудничества (платформы сотрудничества). Важным условием сотрудничества является взаимовыгодный интерес сторон, а также двустороннее доверие и открытость, что и предполагает минимизацию коррупции. Новизна исследования состоит также в постановке проблемы, касающейся цифровой среды доверия, поскольку формальными структурами акцент все еще делается на технологической составляющей и наличии формальных каналов обратной связи с гражданами.

Ключевые слова: публичная политика, антикоррупционная политика, сетевое управление, этический кодекс, гражданское участие, ответственность

Введение

Для современной теории публичной политики тема коррупции не является новой, но термин этот имеет много значений и трактовок, а причины возникновения коррупционных рисков, коррупционные механизмы, возможности и пределы борьбы с этим явлением сохраняют актуальность для исследователей-обществоведов по всему миру. Коррупция обычно понимается как незаконное использование служебного положения, как «подкуп, а также получение взятки и другое неоправданное влияние», что включает в себя как «взятничество, так и вымогательство, влияние на принятие решений, кумовство, мошенничество, присвоение государственных денег и растраты» (Tiihonen, 2003, с. 51). Безусловно, что коррупция — это явление,

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ 2018 № 18-011-00705 «Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия».

которое подрывает общественное управление и принципы ответственного управления, а следовательно, качество жизни и благосостояние граждан, их доверие к государственным должностным лицам и учреждениям (Maciel, 2018; Baklouti, 2018; Stager, 2017).

Нельзя не признать, что современное общество значительно продвинулось в деле принятия правовых рамок и «мягких законов» в форме стандартов, кодексов поведения как на национальном, так и на международном уровнях. В последние десятилетия правительства, международные учреждения и организации разработали и официально приняли стандарты профессионального поведения, этические кодексы и уставы для лиц, занимающих государственные должности (CNFPT и IASIA, 2018). Например, в 2001 г. Европейский союз принял «Европейский кодекс надлежащего (хорошего) административного поведения», а затем в 2012 г. «Принципы государственной службы для гражданской службы ЕС» через Европейского омбудсмена. Аналогичным образом в 2013 г. ООН приняла «Стандарты поведения для международной гражданской службы, Комиссии по международной гражданской службе», а в 2015 г. — «Цели устойчивого развития», где ставка делается на глобальное поощрение борьбы с коррупцией и строительство эффективных и прозрачных институтов, служащих гражданам. И это лишь небольшая часть европейской антикоррупционной политики, под которой понимается комплекс мер и технологий по формированию отношения нетерпимости ко всем проявлениям коррупции, формирование антикоррупционного климата в структурах гражданского общества, власти и бизнеса, а также создание определенной модели восприятия коррупции общественным сознанием, т.е. формирование антикоррупционной организационной культуры (Europe's Crises, 2017; Охотский, 2015; Роуз-Аккерман, 2010). Несмотря на эту активность, для современной теории и практики публичного управления актуальными остаются вопросы о путях и механизмах совершенствования национальной антикоррупционной политики, выявления и анализа как открытых, так и «тонких» форм коррупции, которые имеют место в национальных институциональных средах. И здесь мы сталкиваемся с проблемой социально-культурных, политико-культурных контекстов, обуславливающих различные трактовки и коннотации универсальных, казалось бы, норм. Так, во многих странах существует общее убеждение, что коррупция является частью человеческой природы, что она «в крови», тогда как для других это вопрос выбора, верховенство закона, образование и передача из поколения в поколение того, что является правильным и неправильным (Caiden, 2001, p. 54). С практической точки зрения система с меритократической бюрократией, делающая ставку на подотчетность, прозрачность, открытость и вовлечение граждан в публичную политику, позволяет гораздо эффективнее бороться с коррупцией и продвигать высокие этические стандарты и публичные ценности, но тем не менее не является совершенной (Нисневич, 2014; Нисневич, 2016). Поскольку коррупция и этические ценности чувствительны к социально-культурному контексту, сегодня необходимо сосредоточиться на понимании механизмов коррупции и предотвращении коррупционных практик, а также на поощрении этики в государственном управлении.

Методология

Сетевое публичное управление обладает значительными возможностями в развитии как антикоррупционного мышления, так и различных форм гражданского

участия и гражданского контроля. Это достигается в том числе за счет высокой степени охвата и вовлечения граждан, обеспечения открытости (прозрачности) процедур и коммуникативной практики и формирования сетевой культуры и этики, зачастую размывающей границы национальных культурных стереотипов.

Результаты исследования

Действительно, социально-культурный контекст играет важную роль в борьбе с такими негативными явлениями, как коррупция. К сожалению, ссылка на особенности российской политической культуры и традиции часто служит оправданием снисходительного, легкого отношения к фактам коррупции на разных уровнях общественной жизни. В России о коррупции, как правило, рассуждают в контексте традиции «кормления» или указа А.Д. Меншикова об акциденции (подписанный в 1726 г., он фактически легализовал взяточничество и, что примечательно, никем не был отменен впоследствии). Вспоминают и исторический анекдот о Петре, обещавшем своим приближенным повесить каждого, кто украдет хотя бы на веревку, и ответ мудрого Ягужинского: «Государь, ты останешься один». Разница в русском языке между словами «жалование» и «зарплата» отсылает к управленческой практике XVIII в., когда труд первых российских бюрократов (служащих коллегий) не оплачивался, а в периоды между получениями «жалований» чиновники вынуждены были кормиться «от дел». Изменение этой установки требует времени и, что более важно, — накопления иного социального опыта.

С позиций подхода governance государство является важным, но не единственным игроком в деле формирования политической повестки и управления публичной политикой. Государство выступает инициатором и разработчиком мер антикоррупционной политики и тем самым демонстрирует свое отношение к этому явлению и предлагает основные направления действий. В качестве примера можно привести активность государственных структур по формированию профессиональных этических кодексов в России. Период «лихих 1990-х» оставил после себя в числе прочего моральный плюрализм по самым принципиальным вопросам (долг, честь, патриотизм и т.д.). Несмотря на то что необходимость принятия Этического кодекса государственных служащих в России дискутировалась с середины 1990-х гг., процесс этот занял не одно десятилетие. Противоречивость процесса создания профессионального этического кодекса была связана с влиянием двух факторов: с одной стороны, создание кодекса актуализировалось уровнем развития общественных представлений и требований, с другой стороны, имелись внутренние, корпоративные потребности в закреплении системы своих ценностей и приоритетов.

Впервые о необходимости разработки Этического кодекса государственных служащих было заявлено еще в период ельцинских административных реформ, и группа специалистов РАГС и МГУ под руководством М. Соколова разработала и в 1997 г. опубликовала первый проект Кодекса этики государственного служащего РФ. Он не получил формального закрепления, но широко использовался в качестве основы для работы над подобными кодексами в ряде субъектов РФ и федеральных ведомств (в частности, в Республике Саха-Якутия и Республике Бурятия). В 2001–2003 гг. группа депутатов (В.Н. Южаков, В.А. Рыжков, Б.Е. Немцов и др.) лоббировала в Государственной думе принятие альтернативного законопроекта «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» (проект № 85554–3). Документ был подвергнут критике за императивность требований

к государственному служащему, несоответствующий стиль, юридические и абстрактно-специфические термины («ненадлежащая выгода», «коррупционно опасное поведение» и т.д.). Несмотря на активную полемику и корректировки проекта совместно с группой РАГС, он во втором чтении в 2003 г. был отвергнут Государственной думой. Тем не менее и этот проект способствовал созданию «переходных», временных этических Кодексов государственных служащих в регионах (Новгородская область). Сегодня можно с уверенностью констатировать, что эта активность как раз и поспособствовала развитию «антикоррупционного» дискурса, а такие понятия, как «коррупционно опасное поведение», «коррупционные риски», активно используются в публичной коммуникации.

Дискуссия вокруг проекта депутатской группы побудила группу ученых РАНХиГС усовершенствовать проект Кодекса 1997 г., создать на его основе новый документ, который бы носил модельный характер. В 2004 г. такой Модельный проект был представлен, но вновь не был принят. Попытки принять этот кодекс осуществлялись в Думе и в 2009 г., но он прошел только первое чтение. Тем не менее именно этот проект долгое время оставался ориентиром для большинства региональных и муниципальных органов: они дословно копировали текст и утверждали его в региональных парламентах.

По этой причине процесс принятия этических кодексов государственных и муниципальных служащих в субъектах РФ на протяжении десятилетия носил стихийный и хаотичный характер. Регионы Северо-Западного федерального округа (ФО) по-разному решали для себя проблему кодификации этических принципов профессиональной деятельности госслужащих. В большинстве случаев органы государственной власти пошли по пути закрепления некоторых этических норм и правил поведения в системе должностных регламентов и инструкций. В подобных документах регламентируются вопросы взаимодействия госслужащих с населением, со СМИ и работа с информацией. Ответственность служащего перед гражданами в них была выделена особо, но высшей ценностью выступало государство. Так, к примеру, Новгородская область наиболее последовательно и кропотливо разрабатывала и обсуждала этический кодекс государственного служащего еще до провозглашения административной реформы 2003–2010 г. Начало обсуждения проблемы Кодекса госслужащих было связано с появлением проекта «Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации» В.Н. Южакова и В.А. Рыжкова в 2001 г. Область приняла участие в программе ТАСИС и привлекла зарубежных специалистов, но завершение работы над проектом, безусловно, осуществлялось уже в рамках административной реформы 2003–2010 гг. и в соответствии с ее целями. Но даже наличие внушительного пакета документов по проведению реформы, не сняло проблему разногласий: «Калининградские чиновники знают, как себя вести и без этических кодексов. Как сообщили в пресс-службе правительства, правила поведения чиновника прописаны во многих нормативных актах, в частности в Законе “О государственной гражданской службе РФ”, региональном Уставе и Уголовном кодексе РФ. Что же касается требований, основанных на общепризнанных нравственных принципах, то они настолько известны, что не требуют законодательного закрепления» («Российская газета» — Федеральный выпуск № 4965 (141) от 31 июля 2009 г. / <http://www.rg.ru/2009/07/31/kodeks.html>). В Вологодской области разработка в рамках административной реформы 2003–2010 г. какого-либо документа, фиксирующего этические нормы и требования, не проводилась и не

планировалась. Органы государственной власти исходили из того, что Указ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» является федеральным законом прямого действия и не требует дополнительных разработок или принятия подзаконных актов. В Архангельской области процесс разработки и принятия этических кодексов начался и на уровне субъекта, и на уровне муниципальных образований. Так, после принятия Этического кодекса государственного служащего Архангельской области был принят ряд полностью тождественных этических кодексов муниципальных служащих (Волкова, 2013).

Новый всплеск активности по формированию этической инфраструктуры общества и противодействия коррупции был связан с мероприятиями по реализации административной реформы в 2006–2010 гг., с деятельностью созданного при Президенте Совета по борьбе с коррупцией. Так, в 2010 г. был разработан в соответствии с рекомендациями Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих». Новацией в практике российского публичного управления были общественные слушания по обсуждению проекта Типового кодекса этики и служебного поведения госслужащих, организованные в РАНХиГС. Значимым в новом документе стало признание Конституции РФ источником профессионального кодекса и его соответствие базовому принципу Конституции «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (разд. 1, гл. 1 «Основы конституционного строя» ст. 2). Но, что не менее важно, важнейшей целью выступает «доверие граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных и муниципальных служащих», ответственность перед «государством, обществом и гражданами». Данная ценностная установка соответствует Указу Президента № 885 и гораздо в большей степени соответствует духу Конституции РФ, хотя категория «доверие» там не упоминается. «Типовой Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» служит основой для региональных этических кодексов (Мурманская область, республика Карелия, Калининградская область) и корректировки ранее принятых документов (Новгородская область).

В настоящее время основанием для этико-правового регулирования деятельности государственных служащих является Указ Президента Российской Федерации № 885 от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» также закрепляет основные принципы построения и функционирования государственной службы. Источником важнейших норм выступает Указ Президента РФ № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

Определение правовых рамок, принятие нормативно-правовых актов и «мягких законов» в форме стандартов поведения на национальном и международном уровнях имеют важное значение, тем не менее во всем мире признается необходимость уделять больше внимания процессам внедрения, мониторинга и постоянного совершенствования мер антикоррупционной политики, которая становится образом, стилем мышления в публичном взаимодействии. В фокусе внимания современных обществоведов — выявление объективных и субъективных факторов восприятия гражданами коррупции и антикоррупционной проблематики (Мартынов, 2017;

Минина, 2014; Никовская, 2017; Петухов, 2017). Это делает актуальным анализ открытости сайтов органов власти и управления в аспекте антикоррупционных мероприятий, а также контент-анализ публикаций в СМИ о фактах коррупции и освещения антикоррупционной политики.

Развитию антикоррупционного мышления был посвящен ряд мероприятий по организации общественных обсуждений и формированию публичных ценностей. В частности, в регионах Северо-Запада, как и в целом по России, с начала 2000-х гг. прошла не одна информационно-просветительская кампания антикоррупционной направленности, сопровождавшаяся активной социальной рекламой. Но оказалось, что первоначальные лозунги антикоррупционной борьбы («Не рискуй!», «Это опасно!») не сработали, были неэффективны прежде всего из-за традиции восприятия риска в российской культуре, риск — благородное дело. В 2009 г. (Год молодежи) был создан Межрегиональный общественный фонд содействия реализации программ, направленных на поддержку молодежи, «Мир молодежи», который уже почти десять лет ведет ряд федеральных социокультурных проектов, в том числе Всероссийский конкурс социальной рекламы «Новый Взгляд» (http://tvoykonkurs.ru/archive?p=2&id_nomin=1&id_theme=57&concur=8). Используя не только возможности официального сайта фонда, но и социальных сетей (ВКонтакте, Instagram) организаторы добились действительных успехов. При анализе плакатов пользователей видна динамика от восприятия коррупции как явления постороннего, далекого («Узнал о коррупции — сообщи») к пониманию сопричастности («Одна взятка — два преступника» или «Даешь взятку — рождаешь преступника», 2017 http://tvoykonkurs.ru/p/daesh_vzyatku_rogdaesh_prestupnika) и ответственности каждого гражданина.

Опыт регионов Северо-Западного федерального округа интересен в связи с активностью этих субъектов в плане реализации различных пилотных проектов, управленческих инноваций и внедрения ИКТ. О Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях часто говорят как о территориях, в наибольшей степени ориентированных на партнерство со странами Западной Европы, на активную коммуникацию в сферах культуры, образования, бизнеса, что выводит на первый план и вопросы антикоррупционной политики как вопрос имиджевого характера. Среди субъектов Северо-Западного ФО Ленинградская область является, пожалуй, наиболее динамично и успешно развивающейся территорией. За последние несколько лет она сделала ряд важных шагов, направленных на развитие новейших управленческих технологий, внедрение сетевых и IT-механизмов гражданской коммуникации. Следует назвать прежде всего соглашение о взаимодействии между администрациями муниципальных районов и представителями общественных организаций («Опора России» по Ленинградской области, региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ленинградской области», ассоциация «Ленинградская областная Торгово-промышленная палата»). Ленинградская область вошла в число пилотных субъектов РФ по созданию регионального портала на базе федерального (regulation.lenreg.ru) для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов Законодательного собрания, органов исполнительной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления Ленинградской области. На протяжении нескольких лет удерживает высокие позиции в рейтинге регионов по оценке регулирующего воздействия. В 2019 г. область станет пилотным регионом по внедрению ряда инновационных проектов цифровой экономики (<http://lenobl.ru/dlya-smi/news/14735/>).

Именно в Ленинградской области формирование сообщества активных и лояльных пользователей системы государственных электронных ресурсов идет наиболее быстрыми темпами и носит системный характер. Примером является проект «Электронный гражданин Ленинградской области» (<https://lenobl.ecdl.su/>) под эгидой Комитета по связи и информатизации. Проект ориентирован на тех, кто не так давно освоил компьютер или просто хочет попрактиковаться в получении электронных государственных услуг. Он включает в себя обучающий видеокурс «Электронный гражданин Ленинградской области» (55 серий), в ходе которого ведущие вместе со зрителями повышают компьютерную грамотность, выполняют практические задания, проходят интерактивный тест на знание компьютера, знакомятся с электронными ресурсами ЛО.

Новый уровень взаимодействия государства и граждан в сети — проект-платформа iGrajdantin.ru — независимый и бесплатный инструмент для улучшения городской среды и развития сельских территорий. После её создания созданная в 2012 г. благодаря гранту Президента РФ в 2017 г. началось активное продвижение платформы iGrajdantin.ru в малых городах России (это единственная в своем роде и масштабированная на территории всей России платформа). Ленобласть — активный участник и этой программы.

Что касается мероприятий по реализации антикоррупционной политики, то анализ более 50 официальных сайтов муниципальных образований Ленинградской области позволяет сделать выводы о достаточно формальном подходе к реализации мероприятий антикоррупционной политики. Все муниципальные образования, городские и сельские поселения принимают типовой план работы, положение о комиссии, кодекс служебного поведения. В качестве примера типичного отчета о реализации антикоррупционной политике рассмотрим «Мониторинг реализации антикоррупционных мероприятий, проводимых администрацией Дружногогорского городского поселения, Гатчинского района Ленинградской области» (см. таблицу).

Подобные таблицы размещены на всех сайтах муниципалитетов, поскольку раздел «Антикоррупционная деятельность» — обязательная часть информационного пространства российской системы как государственного управления, так и муниципального.

Ряд муниципалитетов оказался более активен в формальном поле: городские и сельские поселения представили в интернет-пространстве материалы, касающиеся управления коррупционными рисками. В качестве примера приведем «Методику оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков» (<http://войсковицкое.рф/?p=8960>, дата обращения — 14.09.2018). В перечень коррупционно-опасных функций администрации муниципального образования Войсковицкое сельского поселения Гатчинского муниципального района Ленинградской области попали:

- 1) предоставление муниципальных услуг;
- 2) осуществление контрольных функций;
- 3) планирование и использование бюджетных средств;
- 4) подготовка и принятие решений по установлению цен (тарифов) на услуги муниципальных учреждений;
- 5) управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) разработка и принятие муниципальных правовых актов;

Мониторинг реализации антикоррупционных мероприятий, проводимых администрацией Дружногорского городского поселения, Гатчинского района Ленинградской области

Monitoring of anticorruption activities (events) arranged by the administration of Druzhnogorskiy urban settlement situated in Gatchinskij district of Leningrad region

Проводимые мероприятия	Результат
Программа по противодействию коррупции	Выполняется в соответствии с программой противодействия коррупции в Дружногорском городском поселении Гатчинского муниципального района Ленинградской области, утвержденной постановлением от 26.10.2010 г. № 227
План по противодействию коррупции	Выполняется в соответствии с планом, утвержденным постановлением от 07.02.2017 г. № 37 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции на территории Дружногорского городского поселения на 2017 г.»
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов	Проведена антикоррупционная экспертиза 46 нормативных правовых, нарушений не выявлено
Информационное освещение антикоррупционной деятельности	Информация размещается (обновляется) на официальном сайте Дружногорского городского поселения
Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов	Проведено 3 заседания комиссии. Рассмотрены следующие вопросы: 1) предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; нарушений не выявлено. 2) об обеспечении соблюдения требований к служебному поведению в отношении 1 чел.; дисциплинарное взыскание применено к 1 чел.
Анализ обращений в органы местного самоуправления по фактам коррупции	Обращений не поступало

(<http://www.drqp.ru/taxonomy/term/106> дата обращения 22.09.2018)

7) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Как видим, этот перечень охватывает все виды деятельности данной управленческой структуры и является примером формального, бюрократического подхода к вопросу совершенствования антикоррупционной политики, когда об успехе предлагается судить по числу принятых документов, отчетов, методических материалов. Сама система отношений подталкивает к формальному характеру участия. Тем не менее и такая форма способствует развитию антикоррупционного дискурса.

Интересно, что, приняв свои этические кодексы в 2011–2013 гг. и позже, управленческие структуры муниципального уровня в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-

ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», руководствуясь Методическими рекомендациями по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, принимают в 2016–2018 гг. к своим документам необходимые дополнения. В контексте вопроса об открытости и прозрачности управленческого процесса вызывает некоторые опасения норма «воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности органов местного самоуправления МО... их руководителей, если это не входит в должностные обязанности муниципального служащего», существующая сегодня во всех документах, регулирующих служебное поведение муниципальных служащих. Необходимость введения этого пункта свидетельствует об опасениях как государственных, так и муниципальных органов, которые, с одной стороны, стремятся использовать механизмы интеграции и солидарности общества, а с другой стороны, опасаются этого ресурса: общество всегда сложнее управляющей системы, а в условиях сетевизации «коммуникативная власть» способна влиять на администрацию любого уровня и в этом видится угроза их легитимности.

Исследование, проведенное с использованием оборудования ресурсного центра Научного парка СПбГУ «Социологические и интернет исследования» в мае–июне 2018 г.², явило ряд интересных противоречий, касающихся формирования антикоррупционного климата в регионах Северо-Запада. Большинство респондентов (65% в Санкт-Петербурге, 67,8% в ЛО) признали коррупцию прежде всего социальной и нравственной проблемой и поддержали идею воспитания антикоррупционного поведения людей. В то же время основным препятствием для формирования антикоррупционного климата в организациях граждане счиали отсутствие заинтересованности со стороны руководства (41,1% в Санкт-Петербурге и 39,4% в ЛО). Около половины респондентов (47,3% и 59,7%) признали свое бессилие («Я лично ничего не могу поделать с коррупцией, это не от меня зависит»). Более того, борьбу с коррупцией назвали опасной для простых граждан деятельностью 46,1% в Санкт-Петербурге и 53,4% жителей ЛО. Только около трети опрошенных граждан в каждом из исследуемых регионов оказались готовы публично осудить коррупцию и открыто выступить против коррупционеров.

² Метод сбора информации — личное интервьюирование. Категории респондентов — жители Ленинградской области и Санкт-Петербурга в возрасте 18 лет и старше, постоянно проживающие на этой территории. Выборка — квотная. Контролируемые параметры — пол, возраст, тип населенного пункта.

Расчет контрольных параметров репрезентативности выполнялся для ЛО и Санкт-Петербурга на основании сведений о численности населения в отдельных поселениях, населенных пунктах, районах (для Санкт-Петербурга) (Перепись населения 2010 г).

ЛО: Места проведения опросов — поселения разного типа Ленинградской области, 10 районов. Пропорциональное представительство в выборке ЛО жителей различных типов поселений, территорий с разным уровнем развития инфраструктуры, населенных пунктов разного типа, расположенных на разном удалении от районного центра. Объем выборочной совокупности проведенного опроса населения — 701 чел.

Места проведения опросов — 9 районов Санкт-Петербурга, пропорциональная выборка. Объем выборочной совокупности проведенного опроса населения — 802 чел.

Принятие этических кодексов различными коммерческими структурами, НКО и другими институтами гражданского общества еще в период 1990-х гг. проходило достаточно активно. Были разработаны и приняты профессиональными сообществами Кодекс чести банкира (1992), Профессиональный кодекс консультанта по управлению, Кодекс чести членов Российской гильдии риэлторов (1994), Этический Кодекс Российского врача (1994), Кодекс этики членов института профессиональных бухгалтеров России (2003), но они в наибольшей степени ориентированы не на Конституцию Российской Федерации, а на аналогичные кодексы зарубежных стран и узкопрофессиональные интересы. Главным моментом остается рассмотрение этического кодекса как способа повышения эффективности и прибыли. Следует признать, что привнесение в систему государственного управления рыночных механизмов, принципов и ценностей, повышающих мотивацию и эффективность работы в целом, имело серьезные негативные последствия вдоминирования принципа личной экономической выгоды в управленческой среде. Это наиболее ярко прослеживается в случаях незаконной, мошеннической деятельности по заключению госконтрактов и госзакупок.

Институционализация управленческих новаций на принципах нового публичного менеджмента, с одной стороны, и культура, стиль управления конкретных людей, сформированные специфические отношения в бюрократическом слое (организационный подход), с другой стороны, порождают структурные деформации системы государственного управления. Устойчивость нововведений, их развитие и укоренение в повседневных практиках государственных служащих, имеющих непосредственный контакт с получателями государственных услуг (предпринимателями и гражданами), а также руководителей, в чью компетенцию входят формирование и поддержание новых культурных паттернов у подчиненных, требуют особых мотивационных управленческих практик с упором на этику ответственности. Организация мониторинга и контроля хозяйственной и финансовой сферы жизнедеятельности общества с помощью инструментов экономических, налоговых и правоохранительных ведомств, направленных на упорядочивание взаимодействий в обществе, должно дополняться управленческими инновациями на основе информационно-коммуникационных технологий в сфере государственных закупок силами Центрального банка России, Счетной палаты и Государственной Думы Российской Федерации. Эта группа противоречий требует «выравнивания» способностей государства усилиями в расширении открытости и прозрачности за счет электронного/цифрового правительства, устранения межведомственных барьеров и т.д. Мобилизационные практики в этой сфере должны быть сбалансированы, чтобы обеспечить развитие страны. Противоречия между центром государственной власти и управления, с одной стороны, и различными сообществами заявляющими свои права на участие в принятии решений — с другой заставляют государственные органы искать и находить новые формы взаимодействия с гражданскими организациями, давая выход социальной энергии (частно-государственное партнерство, гражданское бюджетирование, городские инициативы и т.п.).

Дискуссия

В то время как официальный дискурс последнего десятилетия буквально перенасыщен антикоррупционными темами, государственным структурам не удалось удержать монополию и лидерство в деле борьбы с коррупцией. Не менее интересно

сегодня использование антикоррупционной риторики в антиправительственной активности, деятельности оппозиции на федеральном и региональном уровнях. Так, в 2016–2018 гг. жители Санкт-Петербурга активно формировали политическую повестку региона, выступали с позиций таких публичных ценностей, как справедливость, сотрудничество, солидарность. Это, прежде всего, гражданская активность по резонансным городским событиям (передача Исаакиевского собора РПЦ, слияние крупнейших библиотек и т.д.), но также и крупнейшие в России согласованные и несогласованные акции против коррупции (7 октября 2017 г., 26 марта 2018 г., 12 июня 2018 г. и др.) (<https://www.vedomosti.ru/politics/galleries/2017/03/26/682733-protiv-v-sankt-peterburge>).

На митингах в Санкт-Петербурге весной-летом 2018 г. присутствовало несколько тысяч человек, часть митингов и акций имела драматическое завершение: произошли столкновения с полицией, были задержания, были травмы. Лозунги антикоррупционных митингов демонстрировали однозначную и четкую связь фактов коррупции исключительно с высшими эшелонами власти и формировали представление о российском государстве как о тотально коррумпированном, что в целом соответствует общемировым тенденциям потери доверия к институтам власти, как исполнительной, так и законодательной. Тема бытовой, низовой, тонкой коррупции на этих митингах не поднималась.

Исследование, проведенное с использованием оборудования ресурсного центра Научного парка СПбГУ «Социологические и интернет-исследования» в мае-июне 2018 г.³, выявило ряд интересных противоречий, касающихся формирования антикоррупционного климата в регионах Северо-Запада. Большинство респондентов (65% в Санкт-Петербурге, 67,8% в ЛО) признали коррупцию социальной и нравственной проблемой и поддержали идею воспитания антикоррупционного поведения людей. В то же время основным препятствием для формирования антикоррупционного климата в своих организациях граждане считают отсутствие заинтересованности со стороны руководства (41,1% в Санкт-Петербурге и 39,4% в ЛО). Около половины респондентов (47,3% и 59,7%) признали свое бессилие («Я лично ничего не могу поделать с коррупцией, это не от меня зависит»). Более того, борьбу с коррупцией назвали опасной для простых граждан деятельностью 46,1% жителей Санкт-Петербурга и 53,4% жителей ЛО. Только около трети опрошенных граждан в каждом из исследуемых регионов оказались готовы публично осудить коррупцию и открыто выступить против коррупционеров.

³ Метод сбора информации — личное интервьюирование. Категории респондентов — жители Ленинградской области и Санкт-Петербурга в возрасте 18 лет и старше, постоянно проживающие на этой территории. Выборка — квотная. Контролируемые параметры — пол, возраст, тип населенного пункта.

Расчет контрольных параметров репрезентативности выполнялся для ЛО и Санкт-Петербурга на основании сведений о численности населения в отдельных поселениях, населенных пунктах, районах (для Санкт-Петербурга — перепись населения 2010 г.).

ЛО: Места проведения опросов — поселения разного типа Ленинградской области, 10 районов. Пропорциональное представительство в выборке ЛО жителей различных типов поселений, территорий с разным уровнем развития инфраструктуры, населенных пунктов разного типа, расположенных на разном удалении от районного центра. Объем выборочной совокупности проведенного опроса населения — 701 чел.

Места проведения опросов — 9 районов Санкт-Петербурга, пропорциональная выборка. Объем выборочной совокупности проведенного опроса населения — 802 человека.

Тема государственной коррупции актуализировалась осенью 2018 г. и в связи с непопулярной пенсионной реформой, что нашло свое выражение как офлайн (на митингах и пикетах), так и онлайн (активность блогеров, огромное количество мемов, фотожаб, сатирических роликов и клипов). Вопреки популярному в российском публичном сетевом пространстве (ФБК, «Усы Пескова», «Политикана» и т.д.) убеждению, коррупция не является специфической характеристикой отечественной системы управления, но может быть названа общемировой проблемой, борьба с которой, несмотря на внедрение инноваций, успехи сетевого публичного управления, и формирование «коммуникативной власти гражданского общества» (Мирошниченко, 2017), еще далека от завершения. По мнению Д. Хью, международное антикоррупционное движение достигло сегодня не тупика, но «перекрестка»: несмотря на десятилетия напряженной работы, разочарований больше, чем явных успехов (Hough, 2013). Трудно утверждать, что глобальная система или общество стали значительно менее коррумпированными, поскольку даже при новаторских попытках измерения нет никакого способа узнать общие тенденции. Элиты все чаще действуют сепаратно и латентно, оберегая свои полномочия и привилегии, манипулируя законами и общественным мнением. Д. Хью предлагает долгосрочную оценку движения по борьбе с коррупцией и ее результатов, начиная с отслеживания эволюции мышления об управлении, и это крайне актуальный и важный тезис. Коррупция как сложное и латентное целе-рациональное действие не может быть полностью искоренена и абсолютно исключена в управленческой практике, но среди механизмов, способных обеспечивать сдерживание коррупции «в приемлемых пределах» (наряду с совершенствованием законодательства), выделяют формирование публичных ценностей, институциональную этику и личную (персональную) честность граждан (Caiden, 2001, p. 15–38).

Заключение

В данном случае мы имеем дело с существенным противоречием, которое заключается в использовании традиционных для государства методов принуждения (пусть и в формально-юридическом виде) с представлениями о демократии как более общественном, не бюрократическом стиле управления. Противоречия между центром власти и управления, с одной стороны, и различными сообществами, заявляющими свои права на участие в принятии решений — с другой, заставляют государственные органы искать и находить новые формы взаимодействия с гражданскими организациями, давая выход социальной энергии (гражданское бюджетирование, городские инициативы, платформы взаимодействия и т.п.). Отечественные диалоговые практики взаимодействия органов государственного управления и общества находятся пока в начале своего становления (Соловьев, 2014). Гражданские активисты развивают свои «способности, состязаясь в умении убеждения государства в преимуществе собственных планов, необходимости его подключения к их поддержке и реализации». М. Кастельс, обсуждая явление постнациональной констелляции Юргена Хабермаса, замечал, что в современном мире конституции государств являются «национальными, а источники власти все в большей степени формируются в наднациональной сфере», что затрагивает государство как таковое: изменяются «его роль, его структура и функции, оно постепенно

эволюционирует в новую форму государства... сетевое государство» (Кастельс, 2017, с. 63).

Выводы

Признаем, что отдаленность гражданских организаций и граждан от центров и каналов принятия политико-государственных решений бюрократическими процедурами, регламентами, законодательными нормами должна преодолеваться путем взаимодействия, инициирования властью, создания условий для развития низовых гражданских инициатив, способствующих развитию общества и умножению публичного блага (в том числе с использованием ИКТ).

Важным направлением антикоррупционной политики является формирование этической инфраструктуры общества. Этические нормы формулируются и применяются по согласию: это результат коммуникационного процесса (свидетельство консенсуса) в определенном социуме, а не только внутри профессиональной группы. Отвечая актуальным потребностям развития современного общества, они нацелены на практическое применение и использование теоретических разработок и отличаются стремлением к максимальной конкретизации, к выработке норм, стандартов, требований, характерных для определенных видов деятельности. Принципы профессиональной этики призваны дать чиновнику ценностную платформу для принятия решений в соответствии с профессиональной необходимостью и публичными интересами (отсюда — идеи о необходимости принесения присяги перед вступлением в должность). На наш взгляд, для достижения Россией обозначенных стратегических целей дальнейшее совершенствование правового обеспечения государственного аппарата должно основываться на принципах формирования высокопрофессионального, неполитизированного управленческого аппарата, имеющего надежные социальные гарантии и отстаивающего публичные ценности. Целью развития этической структуры может быть названа конституционность сознания государственных служащих и усилия по оптимизации корпоративной этики. Но реализация антикоррупционной политики не может быть ответственностью исключительно государственной бюрократии. Сегодня внимание Российского государства, СМИ, общественности приковано к государственным и муниципальным служащим, в то время как формирование этической инфраструктуры предполагает равное внимание к усилиям по реализации антикоррупционной политики не только государственных и муниципальных структур, но и бизнеса и НКО. Самым сложным, трудоёмким, длительным во времени, но самым действенным инструментом является формирование как внутри профессиональной группы, так и в обществе в целом атмосферы нетерпимости к неэтичному, коррупционному поведению.

Библиографический список

- Бусыгина, И. М., Филиппов, М. Г. (2013). Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивации? *Полис. Политические исследования*, 1, С. 50–71.
- Волкова, А. В. (2012). Конституционные основания этических кодексов. В С. И. Дудник, И. Д. Осипова (ред.) *Аксиология российского конституционализма: история и современность* (с. 273–293). Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета.
- Волкова, А. В. (2017). Механизмы «Умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия. *Человек. Сообщество. Управление*, 3, 37–52.
- Кастельс, М. (2017). *Власть коммуникации*. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики.

- Ковалев, В. А. (2017). Региональные политики и коррупция (на примере республики Коми). *Социологические исследования*, 4, 147–154.
- Кравченко, С. А. (2018). Международное сотрудничество в сфере противодействия глобальной коррупции. *Полис. Политические исследования*, 1, 116–128.
- Мартынов, М. Ю., Габеркорн, А. И. (2017). Особенности восприятия россиянами коррупции. *Социологические исследования*, 6, 79–84.
- Минина, А. А., Ризк, О. А. (2014). Правовая активность граждан как критерий эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. *Административное и муниципальное право*, 7, 619–625.
- Мирошниченко, И. В., Морозова, Е. В. (2017). Сетевая публичная политика: контуры предметного поля. *Полис. Политические исследования*, 2, 82–102.
- Мирошниченко, И. В., Рябченко, Н. А., Ячменник, К. В. (2017). «Новые» сетевые акторы развития локальной политики в условиях современной России. *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 1, 150–163.
- Никовская, Л. И., Скалабан, И. А. (2017). Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития. *Полис. Политические исследования*, 6, 43–60.
- Нисневич, Ю. А. (2011). Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России. *Полис. Политические исследования*, 1, 165–176.
- Нисневич, Ю. А. (2016). Коррупция: инструментальная концептуализация. *Социологические исследования*, 5, С. 61–68.
- Нисневич, Ю. А., Рожич, П. (2014). Люстрация как инструмент противодействия коррупции. *Полис. Политические исследования*, 1, 109–130.
- Охотский, Е. В., Охотский, И. Е. (2015). Международно- правовые стандарты противодействия коррупции и их имплементация в российскую практику. *Публичное и частное право*, 3 (27), 64–77.
- Петухов, Р. В. (2017). Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема. *Полис. Политические исследования*, 6, 61–75.
- Роуз-Аккерман, С. (2010). *Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы*. М.: Логос.
- Рябченко, Н. А., Катермина, В. В., Гнедаш, А. А., Малышева, О. П. (2018). Политический контент социальных движений в online-пространстве современных государств: методология анализа и исследовательская практика. *Южно-российский журнал социальных наук*, 3 (19), 139–162.
- Соловьев, А. И. (2014). Государство как политический институт: проблемы теоретической идентификации. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*, 4, 124–129.
- Baklouti, N., Boujelbene, Y. (2018). Moderation of the Relationship Between Size of Government and Corruption by Democracy. *Journal of the Knowledge Economy*, 9 (4), 1210–1223.
- Caiden, G. E. (2001). Corruption and Governance. In G.E. Caiden, O.P. Dwivedi, and J. Jabbra (Eds.) *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- CNFPT and IASIA. (2018). *Charter for Civil Servants on the Meaning and Purpose of Public Action*. Paris: CNFPT.
- Castells, M. (Ed.) (2017). *Europe's Crises*. Cambridge: Polity Press.
- Gillanders, R., Neveleyska, O. (2018). Public Sector Corruption and Trust in the Private Sector. *Journal of International Development*, 30 (8), 1288–1317.
- Hough, D. (2013). *Corruption, Anti-Corruption and Governance Palgrave Macmillan UK*. DOI: 10.1057/9781137268716
- Maciel, G. G., de Sousa, L. (2018). Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union. *Social Indicators Research*, 140 (2), 653–674.

- Marres, N. (2017). *Digital Sociology. The Reinvention of Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Slager, R. (2017). The Discursive Construction of Corruption Risk. *Journal of Management Inquiry*, 26 (4), 366–382. DOI: 10.1177/1056492616686839
- Tiihonen, S. (2003). Central Government Corruption in Historical Perspective. In S. Tiihonen (Ed.) *The History of Corruption in Central Government* (pp. 1–36). Amsterdam: IOS Press.

Статья поступила в редакцию 3.09.2018

Статья принята к публикации 6.11.2018

Для цитирования: Волкова А.В., Кулакова А.А. Совершенствование антикоррупционной политики: возможности и пределы сетевого политического управления. — Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 4. С. 40–56.

IMPROVING ANTI-CORRUPTION POLICY: OPPORTUNITIES AND LIMITS OF THE NETWORK POLITICAL GOVERNANCE

A. V. Volkova, A. A. Kulakova

Anna V. Volkova

E-mail: a.volkova@spbu.ru. ORCID 0000-0002-3687-5728

Tatyana A. Kulakova

E-mail: koulakova812@mail.ru. ORCID 0000-0003-3386-8078

St. Petersburg State University, Universitetskaya Str., 7/9, St. Petersburg, 199034, Russia

Abstract. The main goal of the article was is to analyze the mechanisms used to improve anti-corruption policies in present-day Russia. The authors took advantage of network public governance, in which the power of integration and solidarity of the society form the network of communicative power. It has been revealed that such modern institutions of anti-corruption policy as codes of ethics and anti-corruption expertise, offered by the state, do not fully take into account the potential of public sentiments, demands and network civic activism in the transformation and improvement of institutions and practices of anti-corruption policy. The article presents the results of a 2018 sociological survey on the perception of corruption in St. Petersburg and the Leningrad Region. The authors proceed from the assertion that in modern Russia, the processes of making and adopting political decisions still remain closed, but the government seeks to delegate some of the responsibility, involving business into publicity; the desire to make the processes more transparent is traced. Under the civil society's declining interest to participate in public policy, processes on the basis of formal mechanisms and an increase in the activity of forming their own stand, citizens are actively exploring the possibilities of digital communications for cooperation (cooperation platform). An important condition for cooperation is the mutually beneficial interest of the parties, as well as bilateral trust and openness, which implies minimizing corruption. The novelty of the research also consists formulating the problem of the digital environment of trust, since the formal structures still focus on the technological component and on the presence of formal feedback channels with the citizens.

Keywords: public policy, anti-corruption policy, network public policy, code of ethics, citizen participation, responsibility

DOI: 10.31429/26190567-19-4-40-56

References

- Baklouti, N., Boujelbene, Y. (2018). Moderation of the Relationship Between Size of Government and Corruption by Democracy. *Journal of the Knowledge Economy*, 9 (4), 1210–1223.
- Busygina, I. M., Filippov, M. G. (2013). Ogranichit' korruptsiyu: najti novykh ljudej ili izmenit' motivatsii? [Restrict Corruption: Hire New Cadres or Change Motivation?]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political studies], 1, 50–71.

- Caiden, G. E. (2001). Corruption and Governance. In G.E. Caiden, O.P. Dwivedi, and J. Jabbra (Eds.) *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Castells, M. (2017). *Vlast' kommunikacii* [The Power of Communication]. M.: VSE Publishing house.
- Castells, M. (Ed.) (2017). *Europe's Crises*. Cambridge: Polity Press.
- CNFPT and IASIA. (2018). *Charter for Civil Servants on the Meaning and Purpose of Public Action*. Paris: CNFPT.
- Gillanders, R., Neveleyska, O. (2018). Public Sector Corruption and Trust in the Private Sector. *Journal of International Development*, 30 (8), 1288–1317.
- Hough, D. (2013). *Corruption, Anti-Corruption and Governance Palgrave Macmillan UK*. DOI: 10.1057/9781137268716
- Kovalev, V. A. (2017). Regional'ny'e politiki i korrupciya (na primere respubliki Komi) [Regional Politicians and Corruption (as Exemplified by Komi Republic)]. *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 4, 147–154.
- Kravchenko, S. A. (2018). Mezhdunarodnoje sotrudnichestvo v sfere protivodejstvija global'noj korrupcii [International Cooperation in the Fight Against Global Corruption]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political studies], 1, 116–128.
- Maciel, G. G., de Sousa, L. (2018). Legal Corruption and Dissatisfaction with Democracy in the European Union. *Social Indicators Research*, 140 (2), 653–674
- Marres, N. (2017). *Digital Sociology. The Reinvention of Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Marty`nov M. Yu., Gaberkorn A.I. (2017). Osobennosti vospriyatiya rossiyanami korrupcii [Features of Mass Consciousness Perception of Corruption in Russia]. *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 6, 79–84.
- Minina, A. A., Rizk, O. A. (2014). Pravovaja aktivnost' grazhdan kak kriterij jeffektivnosti organov gosudarstvennoj vlasti i mestngo samoupravljenija [Citizens' Legal Activity as a Criterion of the State Power and Local Governance Effective Work]. *Administrativnoje i municipal'noje pravo* [Administrative and Municipal Law], 7, 619–625.
- Miroshnichenko, I. V., Morozova, E. V. (2017). Setevaya publichnaya politika: kontury' predmetnogo polya [Network Public Policy: Outlines of Subject Field]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2, 82–102
- Miroshnichenko, I. V., Ryabchenko, N. A., Yachmennik, K. V. (2017). "Novy'je" setevy'je aktory' razvitiya lokal'noj politiki v usloviyakh sovremennoj Rossii ["New" Network Actors of Local Policy Development in the Conditions of Contemporary Russia]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya* [Perm' University Bulletin. Politology], 1, 150–163.
- Nikovskaya, L. I., Skalaban, I. A. (2017). Grazhdanskoe uchastie: osobennosti diskursa i tendencii real'nogo razvitiya [Civic Participation: Features of Discourse and Actual Trends of Development]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 6, 43–60.
- Nisnevich, Yu. A. (2016). Korrupciya: instrumental'naya konceptualizaciya [Corruption: Instrumental Conceptualization]. *Sociologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 5, 61–68.
- Nisnevich, Yu. A., (2011). Grazhdanskij kontrol' kak mexkhanizm protivodejstviya korrupcii: problemy` realizatsii v Rossii [Civil Control as Mechanism of Counteracting Corruption: Problems of Realization in Russia]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1, 165–176.
- Nisnevich, Yu. A., Rozhich, P. (2014). Lyustraciya kak instrument protivodejstviya korrupcii [Lustration as Instrument of Counteracting Corruption]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1, 109–130.
- Okhotskij, E. V., Okhotskij, I. E. (2015). Mezhdunarodno- pravovy`je standarty` protivodejstviya korrupcii i ikh implementatsiya v rossijskuyu praktiku [International legal Standards for Countering Corruption and their Implementation into Russian Practice]. *Publichnoe i chastnoe pravo* [Public and Private Law], 3 (27), 64–77.

- Petukhov, R. V. (2017). Doverejeje rossijskogo obshhshchestva k organam mestnogo samoupravleniya kak problema [The Russian Society's Confidence in the Local Governments as a Problem]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 6, 61–75.
- Rouz-Akkerman, S. (2010). *Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy* [Corruption and the State. Causes, effects, and Reforms]. M.: Logos.
- Ryabchenko, N. A., Katermina, V. V., Gnedash, A. A., Maly'sheva, O. P. (2018). Politicheskij kontent social'ny'xkh dvizhenij v online-prostranstve sovremenny'xkh gosudarstv: metodologiya analiza i issledovatel'skaya praktika [Political Content of Social Movements in the Online Space of Modern States: Methodology of the Analysis and Research Practices]. *Yuzhno-rossijskij zhurnal social'ny'xkh nauk* [South-Russian Journal of Social Sciences], 3 (19), 139–162.
- Slager, R. (2017). The Discursive Construction of Corruption Risk. *Journal of Management Inquiry*, 26 (4), 366–382. DOI: 10.1177/1056492616686839
- Solov'ev, A. I. (2014) Gosudarstvo kak politicheskij institut: problemy teoreticheskoy identifikatsii [The State as a Political Institution: Problems of Theoretical Identification]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorija. Politologiya. Sociologiya* [Voronezh State University Bulletin: History. Politology. Sociology], 4, 124–129.
- Tiihonen, S. (2003). Central Government Corruption in Historical Perspective. In S. Tiihonen (Ed.) *The History of Corruption in Central Government* (pp. 1–36). Amsterdam: IOS Press.
- Volkova, A. V. (2012). Konstitutsionnye osnovaniya eticheskikh kodeksov [Constitutional foundations of ethical codes]. In S. I. Dudnik, I. D. Osipova (Eds.) *Aksiologiya rossijskogo konstitucionalizma: istoriya i sovremennost'* [Axiology of Russian Constitutional System: History and the Present Day] (pp. 273–293). Sankt-Peterburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta.
- Volkova, A. V. (2017). Mexanizmy "Umnogo regulirovaniya" v publichnoj politike sovremennoj Rossii: rasshirenie grazhdanskogo uchastiya [Mechanisms of "Smart Regulation" of Public Policy in Contemporary Russia: Development of Citizen Participation]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravleniye* [Human. Community, Management], 3, 37–52.

Received 3.09.2018

Accepted 6.11.2018

For citation: Volkova A. V., Kulakova A. A. Improving Anti-Corruption Policy: Opportunities and Limits of the Network Political Governance.— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2018. Vol. 19. No. 4. Pp. 40–56.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).