ОБРАЗОВАНИЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Май 2011

В Москве и Владимире состоялся Второй форум ректоров академий государственной службы государств-членов Шанхайской организации сотрудничества «Противодействие коррупции и международное сотрудничество в подготовке кадров государственного управления»

Организаторами форума выступили Секретариат Шанхайской организации сотрудничества, Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Минздравсоцразвития России, РАНХиГС при Президенте РФ. Обсуждались программы противодействия коррупции в региональных органах власти, опыт сотрудничества бизнес-структур и институтов гражданского общества с системой образования в противодействии коррупции, актуальные вопросы формирования антикоррупционной среды среднего и малого бизнеса на региональном уровне, а также сотрудничество образовательных учреждений стран-членов ШОС в формировании антикоррупционных устоев молодежи.

Июнь 2011

Президент Российской Федерации подписал распоряжение № 370-р «Об организации в 2011 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции». Курсы повышения квалификации проведены в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Образовательная программа «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» направлена на специалистов, ведущих кадровую работу в государственных учреждениях. Всего обучено 1000 человек. Численный состав каждого федерального органа, направляющего своих работников на повышение квалификации, определялся Минздравсоцразвития.

Содержательная основа программы формировалась с учетом опыта 2010 г., когда по распоряжению Президента в Российской академии государственной службы прошли обучение 500 государственных служащих.

Мораль и нравственность против коррупции

Государственные служащие, повышающие профессиональную квалификацию в РАНХиГС по программе «Нравственно-этические основы антикоррупционной политики в современном российском обществе», приняли участие в «круглом столе» на тему «Борьба с коррупцией: нравственно-этические основы». В нем выступили: Елена Анатольевна Панфилова – член Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, генеральный директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия»; Георгий Евгеньевич Рощин – священник, заместитель председателя Отдела по взаимодействию Церкви и общества Московского Патриархата РПЦ; Анатолий Николаевич Баранов – заведующий отделом экспериментальной лексикографии Института русского языка РАН, доктор филологических наук; Владимир Константинович Егоров – Национальный координатор – председатель Координационного комитета кафедр ЮНЕСКО, доктор философских наук, профессор; Кадырбеч Хаджумарович Делокаров – заместитель заведующего кафедрой философии РАНХиГС, доктор философских наук, профессор; Олег Александрович Митрошенков – заместитель заведующего кафедрой философии РАНХиГС, доктор философских наук, профессор; Дарья Александровна Алексеева– доцент кафедры философии РАНХиГС, кандидат философских наук. Приводим некоторые вопросы аудитории и ответы приглашенных лиц.



Е.А. Панфилова: Активное создание комплекса мер по противодействию коррупции, имеющих и глубокое нравственное основание, началось в 90-х годах прошлого века. Исключение представляли отдельные страны, которые занялись нормотворчеством в данной области из-за обострения ситуации на своих территориях и использовали разные методы противодействия, например, США. Известно, что в начале XX в. они были одной из самых коррумпированных стран, что к середине века усугубилось чередой кризисов и мировых войн. Россия в противодействии коррупции пошла по пути США. Это регулирование системы государственной службы, разрешение конфликтов интересов, декларирование доходов, внутренний контроль за чиновниками, ротация кадров и пр. Кроме того, мы взяли за основу американскую систему борьбы с организованной преступностью и картельными сговорами. Но наша система госзакупок и управления государственными ресурсами не содержит в себе механизм контроля за связью госзакупок с организованными группами, организованной преступностью. В

этом заключается ее уязвимость перед нарушителями законов.

Еще одно отличие российской системы – отсутствие защиты заявителей о коррупции. Речь идет не о физической защите, а о наличии гарантий от уголовного преследования на период судебного разбирательства по жалобе и увольнения с места работы.

США в целях развития антикоррупционной деятельности приняли закон «Foreign Corrupt Practices Act» о контроле за международной коррупцией. Принятый в 1978 году, он не применялся до 2000 года. Этот акт предполагает, что уголовное преследование представителей бизнеса США, ведущих дела за ее пределами, может наступить (в случае совершения коррупционных действий) не там, где они дали взятку, а непосредственно в США. Это так называемый трансюрисдикционный характер законодательства. Но заработал он только после принятия сходных законов на территории европейских государств, что позволило обеспечить единство действий в правоприменении и правоисполнении.

Другой пример – Сингапур, который в период проведения реформ (а это 60-е – 70-е годы прошлого столетия) был на грани развала. Лик Ван Ю, как глава государства, выбрал лидерский путь, когда с коррупцией борются при помощи жесткого вертикального контроля. Речь идет о системе страха, о серьезном ужесточении уголовных мер и ликвидации неприкосновенности как таковой. Первыми, кто пострадал от этого, были его брат и лучший друг. Это послало настолько мощный сигнал на другие уровни государственного управления, что поступить иначе у руководителей низших звеньев не было возможности. И это был не эпизод, а система по искоренению коррупции как феномена. Уже после первых жестких мер была создана система регулирования государственной службы, разрешение конфликтов интересов, декларирование доходов, электронного контроля и прочее. Неизбирательность и неотвратимость наказания – вот что Сингапур поставил в основу своих действий в борьбе с коррупцией.

Вопрос из зала: Опыт отдельных стран распространим на государства со схожими правовыми и нравственными структурами. Но коррупция – глобальная проблема. Как с ней бороться в мировом масштабе? Пока успехи невелики…

Е.А. Панфилова: Оценивая общемировые усилия, отметим прежде всего неэффективность валютных «вливаний» в страны третьего мира в начале 1990-х годов. Это поставило перед мировым сообществом вопрос создания конкретных механизмов и средств противодействия международной коррупции. В результате серьезной многогранной работы возникло четыре крупных документа.

Первым стала Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1998 года. Она установила базовые параметры того, что должно быть в уголовных кодексах стран-участниц для обеспечения единства применения наказания. Россия ратифицировала ее в 2006 году. Все, что мы применяем сегодня, так или иначе связанно с ней.

Следующий документ – Конвенция Совета Европы 1999 года о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Россия ее подписала, но не может ратифицировать. Дело в том, что был нарушен порядок подписания и теперь требуются серьезные усилия, чтобы исправить ошибки.

1997 год ознаменовался принятием Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках. Именно ее появлением объясняется активизация работы международного законодательства в области преследования коррупции в третьих странах, по подобию США. Россия к этой конвенции присоединилась в мае этого года. Однако сложность данного процесса предполагает его длительность.

Конвенцию ООН против коррупции 2003 года Россия подписала сразу после принятия. Несмотря на то, что это произошло восемь лет назад, мы все еще продолжаем приводить свое законодательство в соответствие с требованиями Организации Объединенных Наций. Путь этот, увы, также не скор.

Мною перечислены основные базовые международные инструменты борьбы с коррупцией, без остановки на частностях. Хочу добавить, что при всем многообразии форм противодействия «недугу» сегодня в России не осталось институтов, свободных от него, и почти все сферы общественной жизни в той или иной мере поражены им.

Исследование, проведенное компанией Gallup International по заказу «Трансперенси Интернешнл», выявило следующую ситуацию: по пятибалльной шкале, где 1 – значит «не поражены коррупцией», а 5 – «очень поражены», «пальму первенства» уже какой год подряд держат правоохранительные органы – 4 балла. Согласно опросу, следом, также с большим количеством баллов, идут судебная система, парламент и бизнес — по 3,9 балла. Чуть меньше, по мнению опрошенных (3,7 балла), поражены коррупцией системы здравоохранения и образования. По 3,5 балла – у армии, СМИ и налоговой службы; 2,9 – у сферы жилищно-коммунального хозяйства. Самым удручающим было то, что в 2,4 балла исследуемые оценили уровень поражения коррупцией церкви. Из последнего результата следует, что в России не осталось институтов, свободных от коррупции.

Ответ на заданный вопрос хотела бы закончить выводом, который тревожит профильные службы (т. е. тех, которые борются с коррупцией на профессиональной основе) больше всего. К большому сожалению, обществу не нужна борьба с коррупцией. Ему нужна борьба с коррупционерами. То есть мало кто

готов отказать себе в возможности решить те или иные проблемы «легким» путем. В первую очередь нужно бороться с этим, но не следует ждать результатов через месяц, полгода или год. Этот процесс принесет пользу разве что нашим детям, если не внукам. Но они ведь заслужили этого?

Неизбирательность и неотвратимость наказания – базовые принципы борьбы с коррупцией

Вопрос из зала: О противодействии коррупции говорится так много, что на слух она уже не воспринимается как зло – ее «заболтали», как заболтали «перестройку» или «демократию». А в этом эффекте моральный компонент вообще не присутствует, не так ли?



А.Н. Баранов: Я думаю, речь нужно вести об антикоррупционном дискурсе в целом. Но это очень большая тема. Поэтому остановимся на одном аспекте, очень важном – эмоциональной окраске явления коррупции.

Психология акцентирует внимание общественности на таком феномене человеческого сознания, как восприятие метафоры. Исследования последних 20 лет показали, что это не только стиль или украшения речи, это еще и отражение сознания, которое влияет на процесс принятия решения. В теории принятия решений различают несколько этапов – осознание проблемной ситуации, установление альтернатив решения, оценка и выбор конкретного варианта решения проблемы. Метафора имеет когнитивные функции – она влияет на процесс принятия решения. Если мы выбрали неудачную метафору, то мы не сможем найти удачный выход, выход, который будет отвечать всем требованиям места и времени!

Возьмем тот пример, который прозвучал из зала – термин «перестройка», использовавшийся в период трансформации СССР. Сам по себе это термин очень многогранен, он позволяет смотреть на проблему под разными ракурсами. Однако в процессе трансформации происходил пересмотр сути этого понятия. Если смотреть на политическую речь тех лет, то мы обнаруживаем, что эта «строительная» метафора меняется на метафору «корабля» или «механизма». Послеперестроечные процессы стали осмысляться как биологические, то есть как «дерево». То есть, если не следить за ним, то оно зачахнет. Далее перестройка стала преподноситься как стихийное бедствие («грязевые сели»). Тем самым стал подрываться идейный стержень перестройки, ее необходимость и позитивность для общества. Такая эволюция применяемых понятий поставила под сомнение необходимость вообще всех действий, которые уже были совершены! Общество, которое уже было на половине пути к цели, вдруг повернуло в обратную сторону, так как выяснилось (вернее, стало программироваться), что все задуманное было ошибкой. Другим аспектом такого перелома является смена рационального восприятия перестройки на иррациональное. Если раньше можно было программировать и предсказывать возможные изменения, то теперь (при восприятии ее как стихийного бедствия) это стало невозможно. Заметим, что аналогичные метаморфозы наблюдаются и с метафорой «перезагрузка».

Резюмирую: сегодня когнитивная теория метафоры выработала несколько положений, которые раскрывают ее суть и роль в социальных процессах:

1. Это не только языковой механизм, это еще и когнитивная структура, которая напрямую влияет на мышление человека.

2. Она позволяет придать смысл человеческому опыту.

3. Это средство категоризации проблемной ситуации и организации списка альтернатив для ее решения.

Вопрос: Но как именно можно соотнести применение метафоры субъектом и его истинное отношение к описываемому событию или действию? Есть ли закономерности в этой области?

Запомните следующее: если исследовать набор метафор, которые используются для описания и осмысления определенного концепта жизни, то мы можем получить информацию о том, как люди реально относятся к этому феномену. На основе этого постулата в фонде ИНДЕМ проводился эксперимент под руководством Георгия Сатарова, цель которого – исследовать проблемы коррупции в России. В одном из проектов была предпринята попытка изучить отношение людей, непосредственно боровшихся с этим «недугом». В числе последних – бывшие высокопоставленные работники Администрации Президента РФ, Правительства РФ, депутаты Государственной Думы РФ, работники правоохранительных органов, журналисты, бизнесмены. Было проведено 23 индивидуальных интервью по специальной схеме. Итогом стало 157 тысяч словоупотреблений, в общем числе которых мы выделили 443 метафоры, использовавшиеся по отношению к феномену «коррупция». В принципе, это достаточно высокая частота использования, что свидетельствует об осмыслении коррупции в обществе как проблемы.

Второй этап эксперимента включал в себя анализ этих метафор. Так вот, анализ показал, что для подавляющего большинства экспертов характерно весьма мифологизированное представление о коррупции и ее структуре. Они сходятся в том, что в России она вошла в стадию формирования коррупционных сетей – организованных групп, созданных для совместного извлечения дохода из коррупционной деятельности. Ее основная издержка – разрушение государственной

системы, государственного аппарата, правоохранительных органов, торможение нормального экономического развития.

Такие выводы были сделаны исходя из общего смысла всех интервью, а также используемых метафор по отношению к коррупции. Эксперты в основном указывали на ее «биологическую» («пустила корни», «раскинула ветви»), «стихийную» («цунами», «грязевые сели») и «химическую» («едкая кислота», «всепроникающее вещество») природу.

Для подавляющего большинства экспертов характерно весьма мифологизированное представление о коррупции и ее структуре. Увы, это не способствует ее пресечению



В.К. Егоров: Говоря о взаимодействии общества с публичной и муниципальной властью, мы должны изучать сложившуюся систему управления как противоречивую с точки зрения соблюдения логики и справедливости. Очень многое зависит от внутренних установок человека, функционирующего в рамках государственной или муниципальной системы. Но еще больше зависит от условий, в которых он исполняет обязанности и реализует права.

К сожалению, реалии таковы, что конкретный исполнитель не может поступать так, как хотел бы – по совести. Этим и объясняется стресс, который испытывает обычный человек перед походом в ту или иную структуру управления. Все разговоры о коррупции, о борьбе с ней будут оставаться пустыми до тех пор, пока люди, от которых все это зависит, не будут поставлены в условия благоприятного морально-нравственного выбора и его реализации. Конечно, без лозунгов и деклараций не обойтись, но реальный эффект можно получить только реальными действиями.

Теперь затронем проблему денежного довольствия бюрократии. Что коренным образом отличает нашего чиновника от зарубежного коллеги? Правильно, отношение к работе, к рабочему месту. Если за рубежом чиновник старается за него держаться, потому что это его гарантия обеспеченной старости, то у нас (в силу ряда причин) такого не происходит. Дело в неуверенности в будущем. Одним из факторов являются пенсионные выплаты, вернее, их размер. Если за рубежом чиновник получает пенсию, не сильно отличающуюся от заработной платы, то у нас она составляет лишь 20-30 процентов от зарплаты! Одновременно с этим люди путают понятия «зарплата» и «денежное довольствие». Денежное довольствие – это сама зарплата плюс разного рода поощрения и стимуляции. При этом последние никак не влияют на размер пенсии! Вот вам конкретные условия, в которые поставлен чиновник.

Но это не призыв к мздоимству, ни в коем случае! Это анализ действительности, на основе которого нужно сделать выводы, сформулировать предложения и приступить к их реализации. Наш «круглый стол» не может и не призван дать ответы на все проблемные вопросы коррупции в России, но чем больше они поднимаются в таких кругах (управленцев-практиков и научных работников), тем больше вероятность нахождения оптимального пути решения проблемы. Давайте думать, говорить и действовать, и мы изменим общество к лучшему.



Отец Георгий: Я продолжу размышления Владимира Константиновича. Да, главный аспект коррупции – ее нравственная составляющая. Дать взятку или не дать, взять или нет – это вопросы, которые каждый из нас решает самостоятельно, внутри себя. Однако общество, государство и церковь в состоянии и должны создавать атмосферу личностной неприязни к данному проступку. К сожалению, сложившиеся обстоятельства в обществе не способствуют ее искоренению, но мы должны стремиться, так как без доброго умысла нельзя достичь изменений. В этом плане весьма важен церковный опыт, и не только в обрядческой сфере (прийти в храм, поставить свечку и прочее). С одной стороны, церковь объясняет, человеку смысл жизни, объясняет кто он такой, с другой – дает инструментарий и знания как бороться с проявлениями греха. Человек осознает свою греховность и получает инструментарий – посты, молитвы. А они носят не просто ограничительный характер, важнее всего их дисциплинирующая, волеразвивающая функция.

Дело в том, что остановить себя на пути совершения греха может только человек с сильной волей, человек, для которого возможен сам факт самоограничения. Молитвы (как механизм самоанализа и самокритики) и посты (средства физической и душевной закалки) помогают выйти победителем из ситуаций нравственного неравновесия, моральной дисгармонии. Суть в том, что когда человек каждый день на добровольной основе тренирует волю, добровольно отказывая себе в тех или иных благах, то в дальнейшем, когда возникает ситуация этического или морального характера, человек «натренированный», со стержнем морально-нравственных установок никогда не возьмет или не даст взятку.

Наше общество живет по законам, которые установлены им же и обусловлены социальным развитием. Одновременно с этим действуют законы духовно-нравственные, нарушение которых может быть более катастрофичным. Мы часто не осознаем это и позволяем себе игнорировать их в мелочах, которые касаются

именно нас. Однако мы нетерпимы к ним, когда действия, их нарушающие, совершаются другими членами общества.

Я не призываю всех присутствующих относиться терпимее к проступкам других, я лишь прошу подумать над тем, что эти нарушения рушат наше общежитие, общество, в котором мы живем. И факты коррупции также относятся к таким проступкам. Человек уже не замечает, как стремится облегчить себе жизнь, давая или требуя взятку. Общество стало терпимее к ускоренным средствам решения тех или иных проблем. Но, к сожалению, не задумывается, что тем самым оно продуцирует зло, а также значительно принижает его негативность в сознании всех людей. Как я уже говорил, «дать» или «взять» – решает каждый сам, но последствия от неправильно принятого решения сказываются на всем обществе.

Мздоимство – это из области совести. Если живешь в соответствии с ней, то вопрос дачи или получения взятки отпадает сам по себе

Вопрос: Кадырбеч Хаджумарович, вопрос Вам как философу. Коррупция, как общественный феномен, не могла появиться там, где нет для нее объективных предпосылок. Может, дело в том, что эти «предпосылки» имманентны человеческому сообществу и ничего не поделать с этим?



К.Х. Делокаров: Оценить те процессы, которые происходят в стране, можно только с учетом коренных социально-экономических преобразований, которые произошли у нас в начале 90-х годов. Без этого невозможно понять, почему у нас происходят те процессы и явления, о которых мы с вами говорим. В этом контексте хочу отметить, что человек, как социальный элемент, зависит как от внутренних установок, так и внешней среды, внешних воздействий. Например, то, что происходит на Западе, возможно только лишь на Западе. И дело тут не в различиях с Востоком или в других моментах. В первую очередь особенность проявляется в том (и это отмечают сами западные специалисты), что страны Запада пошли по катастрофическому пути развития, и, к сожалению, мы вступили в мир, где обогащение становится высшей ценностью. Сопутствующим процессом является деморализация, обесценивание морали – ситуация, когда мораль для общества становится гнетом и происходит ее трансформация в негативную сторону. Так вот, сложившаяся ситуация с возрастанием количества коррупционных практик, их масштаба и географии вызвана именно перечисленными выше причинами. Коррупция и мораль – две стороны одной медали, название которой – морально-нравственное состояние общества. Улучшим это состояние – победим коррупцию. Но нельзя отрывать духовную жизнь от материальной. От совершения этой ошибки нас предостерегали еще выдающиеся умы прошлого. Нужно заботиться как о «внешнем», так и о «внутреннем» мире человека – тогда лишь возможны позитивные изменения в этой области.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Коррупция, как следствие прошлого опыта государственного управления и как реальность России современной, представляет собой тот аспект жизни, негативность которого признается как верхними эшелонами власти, так и обществом в целом. Проблемы, выражающиеся в неэффективном политическом управлении, в экономической неконкурентоспособности, в правовом нигилизме и нравственном упадке, отчасти вызваны этим феноменом. Такое положение не устраивает ни власть, ни народ. Однако при однозначном отношении к самому феномену отношение к уровням его проявления кардинально различается – «верха» ведут кампанию по борьбе с «низовой» коррупцией, а последние негодуют по поводу коррупции «элитарной». Может, этим и объясняется малая эффективность и низкая общественная поддержка антикоррупционных мер? Ведь и логика кажется простой: почему обычному человеку нельзя, а высокопоставленному чиновнику можно? В итоге воли у власти хватает только для борьбы с «низовой» коррупцией.

Среди факторов, способствующих проявлению коррупции в обществе, было выделено стремление жить лучше и корысть взяткодателей и взяткополучателей, уровень морально-нравственного состояния общества, а также экономическая составляющая коррупционной процедуры. Затрагивая проблему конкретных мер, присутствующие остановились на необходимости:

1. Осуществлять конфискацию нажитого преступным путем имущества и устанавливать абсолютный запрет лицам, уличенным в коррупционных сделках на занятие административной должности, которая способствовала совершению преступления. Всякие притязания на защиту прав человека в этих случаях считать безнравственными.

2. Установить «прозрачные» процедуры контроля и надзора во всех сферах государственного управления только в том случае, если это не наносит вред государственным либо общественным интересам. Поговорка «Считать деньги в чужом кармане неприлично» неприменима к чиновничеству и бизнесу.

3. Морально-нравственно воспитывать население в духе неприятия коррупционных практик.

4. Обеспечить должный уровень жизни всего населения, а также механизмов и средств самостоятельного достижения этого состояния. Бедность порождает аморальность взяточничества.

Без системного, волевого, неизбирательного и неотвратимого противодействия коррупции изменения в сложившейся «патовой» ситуации не наступят.

Материал подготовил **Абакар АМИРХАНОВ**