



БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ЧЕРЕЗ ОБРАЗОВАНИЕ

Элли Кин

Институт конституционной и правовой политики (COLPI) является программой поддержки правовых реформ Института «Открытое общество»-Будапешт. Миссия COLPI состоит в содействии развитию открытых обществ в странах Центральной и Восточной Европы, Средней Азии и в Монголии посредством укрепления принципа верховенства права, уважения прав человека и современных демократических институтов. Важным аспектом миссии COLPI является помощь в развитии и поддержке правовых программ национальных фондов Сороса через разработку рекомендаций по правовой политике и проведение пилотных проектов по институциональной реформе.

Основное внимание COLPI уделяет осуществлению программ в сфере уголовного правосудия, включая реформу пенитенциарной системы и полицейской службы, в сфере судебной реформы, доступа к правосудию и к юридической помощи, законодательства о средствах массовой информации, о борьбе с коррупцией и в области правового образования. Особое внимание COLPI уделяет реализации проектов, направленных на защиту обездоленных групп общества, в частности, заключенных, женщин, детей и национальных меньшинств.

Институт «Открытое Общество»

Документы КОЛПИ 1

КОЛПИ публикует настоящие **Документы КОЛПИ** с целью продвижения новых стратегий по развитию правовой реформы среди национальных фондов Сороса и сетевых программ, а также государственных и общественных организаций, представителей правительств, законодателей, ученых и других кругов, влияющих на становление правовой политики.

Ассоциация по обучению в области прав человека (Human Rights Education Associates – HREA) является неполитической, некоммерческой организацией, работающей в международном контексте для поддержки усилий, направленных на введение понятий и ценностей, связанных с правами человека, в учебные планы и методы преподавания образовательных учреждений. HREA работает с отдельными лицами, неправительственными организациями, межправительственными организациями и правительствами, проявляющими интерес к внедрению программ обучения в области прав человека. Запросы в HREA следует отправлять исполнительному директору Фелисе Тиббитс по адресу:

Felisa Tibbitts, Executive Director
Human Rights Education Associates (HREA) U.S. Office
P.O. Box 382396
Cambridge, MA 022382396 USA
(tel) +1 617 625 0278 (fax) +1 617 249 0278
(email) info@hrea.org (web) <http://www.hrea.org>

Институт Конституционной и Правовой Политики

Nador u. 11
1051 Budapest, Hungary
(tel) + 361 327 3102
(fax) + 361 327 3103
(web) <http://www.osi.hu/colpi>

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ЧЕРЕЗ ОБРАЗОВАНИЕ

Э л л и К и н

Документы КОЛПИ 1

© Open Society Europe

Все права защищены. Воспроизведение настоящего издания в целом или по частям запрещается без разрешения издателя.

Напечатано в Венгрии. Январь 2001 г.

Борьба с коррупцией через образование

С О Д Е Р Ж А Н И Е :

1. Введение	5
1.1 Общая информация	5
1.2 Рабочие определения	6
2. Программы по общественному образованию	7
2.1 Роль гражданского общества	7
2.2 Потребности гражданского общества	8
а) Самоанализ	8
б) Поощрение	11
с) Контроль	13
д) Критика, информирование и лоббирование	16
2.3 Планирование программы	17
3. Школьные образовательные программы	19
3.1 Существующие программы	19
3.2 Учебные планы	20
Тема 1: Что такое коррупция? Сферы ее распространения	20
Тема 2: Вопросы морали	22
Тема 3: Коррупция и права человека	25
Тема 4: Борьба с коррупцией	28
Тема 5: Коррупция и рыночная экономика	31
Тема 6: Коррупция и закон	32
Тема 7: Коррупция и демократическое общество	34
3.3 Школа: единый подход компоненты учебного процесса	37
3.4 Повышение квалификации преподавателей	38
3.4.1 Составные части учебного плана	39
4. Замечания и рекомендации	43

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Общая информация

Данная статья была написана специально для COLPI, чтобы помочь институту в идентификации и формулировке направлений новой программы по борьбе с коррупцией. Такая программа включает пробуждение общественного сознания и/или образовательный компонент, которые еще не охвачены существующими программами института «Открытое общество».

Статья состоит из двух частей, каждая часть может рассматриваться отдельно, хотя множество тем и предложенных подходов совпадают и, поэтому они могут быть проанализированы вместе. В первой части рассматривается образование в обществе в целом, как форма развития общественного понимания и знаний в сфере проблемы коррупции. Во второй части исследования основное внимание уделяется инициативам в школах, которые можно использовать для повышения понимания и знаний о различных аспектах коррупции, а также оценке методов, направленных на обуздание коррупции.

Первая часть исследования основана на опыте, полученном в ходе реализации существующих программ по борьбе с коррупцией во всем мире, и, в частности, в странах Восточной Европы. На сегодняшний день накоплен уже довольно большой опыт в этой области, поэтому в первой части статьи предпринимается попытка классифицировать различные усилия, направленные на борьбу с коррупцией, а затем проводится анализ различных компонентов, которые необходимы для эффективной работы общественных программ в этой сфере.

Вторая часть исследования, посвященная анализу работы в школах, является «белым пятном» на карте образования. Существует немного программ, в которых определено предусматривается формирование мировоззрения у молодого поколения. В одну или две программы уже включены методические пособия или другие материалы, которые использовались для работы с преподавателями, но они не были разработаны исключительно для цели обучения. В несколько программ по гражданскому образованию или по правам человека включены темы, которые могут быть расширены и, таким образом, покроют изучение коррупции, например, проблемы правосудия, ответственности и т.п. – но, как правило, коррупция редко рассматривается в рамках этих курсов. По этой причине мы разработали несколько модулей, которые можно использовать в

учебных планах наряду с предлагаемыми методами подготовки преподавателей по проблеме коррупции. Мы также предлагаем идеи для разработки всесторонних подходов к этой проблеме в отношении школ.

1.2 Рабочие определения

Коррупция

В нашей работе мы будем использовать термин «коррупция», принятый *Transparency International*: *злоупотребление общественным положением с целью получения личной выгоды*. Данное определение оставляет открытым вопрос о том, какие действия и поступки подпадают под это определение — например, следует ли относить к проявлениям коррупции мелкие подарки государственным должностным лицам. Мы преднамеренно не исключаем этот вопрос, так как считаем, что решение о том, где проходит эта граница, и какие случаи целесообразно рассматривать в образовательных программах, следует решать в каждой конкретной стране с учетом местных особенностей. Тем не менее, те случаи, которые должны быть адресованы и рассмотрены в первую очередь, несомненно, подпадают под широкое определение; и мы полагаем, что само обсуждение этой проблемы имеет большое значение и может проводиться на общественном уровне.

Общественные программы по повышению общественного правосознания

Мы будем использовать этот термин в узком понимании, и применять его только в отношении разработанных действий, направленных на увеличение общественной эрудиции и понимания различных форм и аспектов коррупции, при этом не подразумевается формулировка каких-либо дальнейших целей, таких как, например, поощрение проведения кампании против коррупции.

Программы по общественному образованию

Мы будем использовать термин «общественное образование» в отличие от «общественного правосознания» в отношении широкого спектра деятельности, охватывающей, по крайней мере, одну из следующих областей:

- Распространение информации и увеличение знаний о коррупции
- Изменение восприятия/отношения к коррупции
- Передача и обучение новым навыкам, необходимым для борьбы с коррупцией

В нашем понимании, этот термин будет использоваться как *программа, главная цель которой состоит в том, чтобы снизить уровень коррупции в обществе*.

2. ПРОГРАММЫ ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Для гражданского общества, которое сталкивается с проблемой коррупции, лучше всего занять позицию в широкой коалиции, объединяющей три основных компонента: правительство, частный сектор и гражданское общество. Эти три партнера должны быть вовлечены в борьбу против коррупции, заслуживать доверие и быть эффективными и жизнеспособными.¹

Питер Эйген

2.1 Роль гражданского общества

Питер Эйген, председатель *Transparency International* (далее ТИ), обращает внимание на два важных момента. Во-первых, гражданское общество является необходимым элементом в любых попытках противостоять коррупции, и, во-вторых, самого по себе этого недостаточно, так как гражданское общество должно сотрудничать с правительством и частным сектором. Мы вернемся к этим вопросам чуть ниже, но хотим сразу отметить, что общественные программы по правосознанию не должны быть поставлены под сомнение при отсутствии любых усилий со стороны правительства и/или частного сектора, но в таком случае они должны быть направлены на то, чтобы оказывать давление на эти две основы для того, чтобы активизировать их и создать коалицию.

Гражданское общество является существенным элементом в деле борьбы с коррупцией, потому что оно, до некоторой степени, самостоятельно вовлечено в практику коррупции, например, через коррумпированные действия государственных министров, должностных лиц, промышленников и т.д. В то же время, его участие необходимо, потому что существует множество ролей, которые гражданское общество может играть более эффективно, чем любой другой институт. Оно, например, может выполнять контролируемую роль, критиковать, лоббировать и выступать за какие-либо изменения, распространять и предавать гласности информацию, а также может выступать гарантом того, что лица, которые, как предполагается, действуют в его интересах, являются подотчетными.

Эти различные роли помогают нам выделить множество особенностей эффективной общественной программы по правосознанию. В общих чертах такая программа должна состоять из двух отдельных стадий: сбор или отбор

информации и ее последующее распространение или обнародование. Однако, для любой программы, которая работает исключительно на эту перспективу, существует опасность того, что она будет главным образом направлена на оценку и распространение общественного мнения, а не на осуществление изменений в этом восприятии; или, в лучшем случае, на изменение в поведении.

По этой причине, мы предпочитаем рассматривать этот вопрос не с точки зрения тех, кто должен собирать информацию и затем ее распространять, а с точки зрения тех, правосознание которых мы хотели бы пробудить. Наша цель, в конце концов, состоит не только в пробуждении правосознания, но в изменениях, которые, как мы надеемся, повлекут за собой такое пробуждение. Исходя из этого, мы будем придерживаться *конкретного* подхода и рассмотрим потребности гражданского общества, если оно сосредоточено на выполнении задач, упомянутых выше.

2.2 Потребности гражданского общества

а) Самоанализ

Вовлечение гражданского общества в борьбу против коррупции является необходимым, в первую очередь, через этот основополагающий элемент: если коррупция стала обычным явлением в обществе, то большая часть гражданского общества, по определению, вовлечена в коррумпированные структуры. Это приводит к необходимости того, чтобы общественные образовательные программы, в самом широком смысле, существовали независимо или включались в планы, предусматривающие любые попытки борьбы с коррупцией: гражданское общество должно осознать свою собственную роль в коррупции и свою потенциальную роль в борьбе с этим явлением.

ПОНИМАНИЕ

Через общественные программы правосознания каждый человек должен осознать, что он является участником процесса и оценить степень коррупции и вред, который она наносит личности и обществу в целом. Вторая задача состоит в том, чтобы кампании и любые сообщения через средства массовой информации были в какой-то мере шоковыми или хотя бы заставляли людей задуматься. (Первая задача – заставить людей осознать свое собственное участие – более трудная и, очевидно, для ее решения необходимо применять особо внимательный и чуткий подход.) Некоторые идеи и соображения по этой проблеме будут рассматриваться в третьей главе нашей работы.

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ВНИМАНИЕ И ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ ОБЩЕСТВА?

Для многих проектов по борьбе с коррупцией характерна тенденция специализироваться на статистике и сводить полученную информацию к общим выводам. Для широкой массы населения такая статистика может быть не более – и не менее – шокирующей, чем сравнение данных по ВВП или по активному торговому балансу для двух разных стран. Поэтому очень важно тщательно отбирать результаты и доступные для понимания методы изложения материала. Кроме того, конкретные случаи или примеры различных видов коррупции на национальном уровне окажут намного более сильное воздействие. (См. пример 1 на следующей странице, как наиболее эффективный метод сбора соответствующей информации).

ЯСНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ

Если мы хотим, чтобы самоанализ привел к какому-либо положительному изменению в поведении людей, мы должны разработать и довести до сведения широких масс альтернативные планы действий — при этом нельзя требовать от людей невозможного! Необходимо сформулировать реальные и конкретные цели, которые могут быть довольно простыми, например, вопрос о том, способен ли человек участвовать в любой форме взяточничества, или опрос, возможно анонимный, о случаях взяточничества. Однако такая простая цель затем может быть расширена до мероприятия национального масштаба, например, «Общественного дня без взяток».

Пример 1²

Центр по общественным делам (Бангалор) разработал и осуществил исследование документов и отчетов с целью оценить характер и степень распространения проблемы, с которой сталкивается неимущее население Бангалора в своих отношениях с системой здравоохранения. Изучалось восприятие посетителей и пациентов четырех разных больниц ... [и] проводился опрос 361 человек из 12896 малообеспеченных семей, проживающих в Бангалоре и его окрестностях.

Исследование выявило такие потрясающие факты как, например, взяточничество среди персонала одного из родильных домов: чтобы увидеть собственного ребенка родители должны были дать взятку (200 рупий за мальчика; 150 рупий за девочку!) В результате исследования

также было определено, сколько пациентов давало взятки должностным лицам в больницах (более 50% пациентов крупных государственных больниц); каков средний размер взятки; и каковы главные причины этого явления.

Исследование документов и отчетов является мерой, направленной не на изучение восприятия коррупции, а на выявление конкретных случаев. Такие исследования напрямую обращены к большинству населения и могут привлечь внимание к определенной кампании или действиям

ОБУЧЕНИЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ КУРСЫ

Можно более четко адресовать новые «образовательные» программы тем секторам общества, которые еще не охвачены другими программами института «Открытое общество». Новые программы специально разрабатываются для привлечения внимания к проблемам ответственности и личного доверия.⁴ Мы рассмотрим этот вопрос более подробно в разделе II, в отношении преподавателей и учащихся, но следует отметить, что существуют возможности организации полуофициальных мероприятий с привлечением и других слоев населения, например, организация общественных дебатов или мероприятия в рамках подготовки к проведению кампании или мониторинга. В примере 2 приводится практический случай.

Пример 2

*Договор о честности*⁵ нацелен на объединение усилий правительственных агентств и представителей частного сектора, при решении вопросов о государственных заказах, с группами гражданского общества, контролирующими выполнение этого соглашения. В Аргентине местное отделение ПИ “Poder Ciudadano” заключило ограниченный «Договор о честности» относительно выбора подрядчиков на строительство новой линии метро. От компаний-претендентов требовалось, чтобы они добровольно подписали поручительство о честности, тем самым обеспечивая свою прозрачность и согласие с законными и этическими принципами. “Poder Ciudadano” организовало ряд общественных слушаний, в ходе которых открыто обсуждались все важные аспекты проекта и можно было высказывать определенные рекомен-

дации для внесения изменений. Впоследствии, “Poder Ciudadano” провело обучение приблизительно 35 добровольцев (профессоров, студентов, деловых экспертов и пенсионеров).⁶

Вероятность того, что взрослые будут посещать курсы, целью которых является изменение отношения к коррупции, довольно невелика. Но они могут быть привлечены к таким курсам, если цель обучения состоит в подготовке слушателей к другому виду деятельности, например, к проведению кампании или мониторинга.

b) Поощрение

Если предполагается, что общественные программы будут иметь определенное влияние, то люди должны чувствовать, что их усилия не пропадают зря, что они не находятся в изоляции, а могут некоторым образом воздействовать на ситуацию в целом. Неправительственные организации и средства массовой информации должны играть значительную роль в объединении людей и выражать поддержку их усилиям, – включая усилия правительственных чиновников и представителей частного сектора, – а также внимательно относиться к выбору и представлению информации, которая должна быть обращена к общественности.

ПОИСК УВЕРЕННОСТИ⁷

Положительные результаты имеют такое же большое значение, как и отрицательные следствия коррупции. При проведении кампаний по привлечению внимания общественности необходимо обращать особое внимание на конкретные результаты, полученные в ходе той или другой программы по борьбе с коррупцией для того, чтобы подчеркнуть, что существует реальная возможность изменений.

РОСТ ИЗМЕНЕНИЙ

Исходя из того, что любые полномасштабные изменения могут произойти только через некоторое время и, в любом случае, их очень трудно оценить, мы считаем, что важно определить реальные, легко поддающиеся измерению и не амбициозные цели, которые могут быть достигнуты в краткие сроки, и о которых можно будет сообщить широкой общественности как об успешных результатах проводимой кампании. Поэтому проекты могут быть направлены на определение и решение промежуточных задач, а также на

освещение важности накопления изменений. Так, например, попытка сосредоточить усилия на отдельных больницах или даже на конкретных медработниках, например, на медсестрах, получающих взятки за то, что они показывают родителям новорожденных детей, будет более реальной, чем попытка устранить коррупцию в системе здравоохранения. Контроль за приватизацией отдельной компании или природного ресурса также может осуществляться непосредственно; принятие отдельного закона, например, Закона о свободе информации может стать темой для проведения национальной кампании (см. Пример 3).

Пример 3

В 1999 году Чешское отделение Transparency International проводило кампанию по Закону о свободе информации. Прежде чем закон был представлен на рассмотрение в Парламент, отделение провело семинар для экспертов в этой области. Также была издана брошюра, которую разослали всем членам Парламента. Кроме того, более 10000 специально разработанных открыток бесплатно распространялось через сеть (более чем 160) пражских кино, кафе и ресторанов с целью привлечения внимания к Закону и поощрения лоббирования. Сорок парламентариев (из 200) связались с местным отделением TI и сообщили, что будут голосовать за проект этого закона. Местное отделение Transparency International опубликовало имена этих парламентариев в центральной печати. Закон был принят летом 1999 года.

Развитие эффективной кампании такого типа является довольно значительным шагом не только потому, что такой Закон необходим, но также и для пробуждения в каждом человеке понимания своих прав на основе нового закона.

СОВМЕСТНЫЕ УСИЛИЯ

Общественность должна активно участвовать во всех проектах там, где это возможно. Она, как правило, хорошо справляется со специфическими, но в то же время простыми задачами, такими как составление писем членам Парламента, проведение кампаний, использование национальной экстренной связи («горячая линия») и т.д. Необходимо привлекать как можно больше представителей общественности, чтобы придать импульс любым общенациональным усилиям в деле борьбы с коррупцией и создать

впечатление, что это является действительно национальной программой, а не краткосрочным событием, предназначенным для одного случая по инициативе либо Правительства, либо третьего сектора. Другие неправительственные организации также следует привлекать к совместной деятельности.

c) Контроль

Существует два способа для осуществления активного контроля со стороны общественности. Первый путь, в очень широком смысле, состоит в постоянном наблюдении за злоупотреблениями служебным положением в различных сферах повседневной жизни. Вероятно, нереалистично полагать, что такой вид контроля в его активной форме будет играть значительную роль в усилиях, направленных на борьбу с коррупцией в странах Восточной Европы, по крайней мере, в течение некоторого времени. Однако, необходимо подчеркивать, что государственные деятели в демократических, но, в то же время, слаборазвитых государствах всегда должны осознавать, что последствия их действий могут оказывать влияние на общественное мнение.

МЕХАНИЗМ И КАНАЛЫ ДЛЯ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Кроме всего прочего, общественность должна быть хорошо осведомлена об эффективных каналах подачи жалоб и о доступных методах компенсации нанесенного ущерба. Это могло бы содействовать и, возможно, побудить людей предпринимать индивидуальные действия; это также давало бы возможность проверять действия тех лиц, в отношении которых имеются подозрения в коррупции.

Другая форма контроля затрагивает определение некоторой конкретной сферы, за которой нужно вести наблюдение, например, коррупция в среде сотрудников дорожной полиции, конкретный случай приватизации, или обещание общественных лиц придерживаться и проводить в жизнь политику, направленную против коррупции. Для участия в таких мероприятиях можно привлекать всю общественность (например, в случае контроля дорожной полиции и, возможно, в случае контроля за выполнением обещаний о борьбе с коррупцией); или можно привлечь только небольшую группу добровольцев, как в случае Договора о честности, упомянутого выше в Примере 2.

СООБЩЕНИЯ О НАРУШЕНИЯХ

Если существует задача привлечь как можно больше представителей общественности, то в таком случае проблемы возникают в ходе организации общенародной кампании, а не в процессе наблюдения или контроля. До тех

пор, пока стоят определенные и реально осуществимые задачи, и люди точно знают, что от них требуется, главная трудность заключается в том, чтобы побудить *их действовать* в конкретных случаях, например, позвонить по «горячей линии», если они знают о конкретном случае нарушения. Это может оказаться серьезным препятствием в некоторых странах, особенно там, где существует сильное предубеждение против «доносительства».

ГРУППЫ ДОБРОВОЛЬЦЕВ

Многообещающим образом действий является привлечение относительно небольших групп людей к участию в конкретных и точно определенных наблюдениях, таких, как описано в примерах 2 и 4 (на следующей странице). Если таким действиям дать широкую огласку как в течение, так и после конкретного события, то это будет, вероятно, наиболее эффективным способом привлечения наибольшего числа представителей общественности. Кроме контроля за воплощением в жизнь договоров о честности, группы добровольцев могут наблюдать за ходом выполнения индивидуальных обязательств со стороны политических деятелей, за соблюдением законов о борьбе с коррупцией и даже за ходом дел в суде. Проведение регулярных встреч группы, на которых будет обсуждаться деятельность каждого лица и группы в целом, может обеспечить простейшую организацию структуры для механизма подачи жалоб.

Пример 4

В феврале 1998 года, представители *Transparency International* наблюдали за «флагоманом» приватизации в Болгарии – за приватизацией Болгарской компании телекоммуникаций. На основе соглашения с Болгарским агентством по приватизации, им была предоставлена вся информация, относящаяся к процессу приватизации, они также имели возможность присутствовать на большинстве встреч с представителями компаний, участвовавших в этом процессе, и высказывать свои мнения относительно процесса приватизации как до, так и после принятия окончательного решения.

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ОБУЧЕНИЯ

Для выполнения официальной задачи по мониторингу отдельные представители общественности явно нуждаются в специальной подготовке, например, по специфическим особенностям законодательства, по конкретным

вопросам Договора о честности или, возможно, по существующей практике в других странах. Если бы представители общественности могли участвовать в работе таких групп контроля, то это обеспечило бы возможность организации более широких программ обучения, таких как те, которые уже обсуждались ранее.

На наш взгляд довольно интересным примером контроля от имени общественности является мониторинг Болгарской коалиции 2000 (См. Пример 5, ниже).⁸

Пример 5⁹

Общественный наблюдатель избирается, уполномочивается местными неправительственными организациями и является законным представителем перед общественностью, средствами массовой информации и местными властями как ключевая фигура в выполнении гражданского контроля на муниципальных форумах.

В компетенцию общественного наблюдателя входит контроль в следующих сферах муниципальной деятельности: государственные закупки, лицензирование, аренда, восстановление и строительство муниципальных участков, обсуждение структуры и численности штатов, а также размеров вознаграждения сотрудников муниципальной администрации.

Общественный наблюдатель контролирует процесс принятия решений в указанных сферах на сессиях Муниципального Совета, заседаниях постоянных муниципальных комитетов и других специализированных органов; имеет доступ к документам, протоколам и решениям соответствующих органов власти; и имеет право на получение устной и письменной информации о работе муниципальной администрации. Он должен контролировать выполнение законодательных правил и процедур и защищать права граждан и их объединений.

Общественный наблюдатель регулярно подает отчеты о своей деятельности в партнерские организации и в Коалицию 2000, а также информирует общественность и средства массовой информации о результатах своей деятельности.

d) Критика, информирование и лоббирование

Основные требования для этой роли уже были упомянуты выше, когда мы обсуждали *механизмы подачи жалоб и сообщения о нарушениях*. В данном разделе мы остановимся на необходимости поддержать *действия* общественности, и не просто как проявление личной инициативы, а от имени и в союзе с другими членами общества. Государственные должностные лица должны знать, что они находятся под внимательным наблюдением и, если они будут замечены в коррупции, то это повлечет за собой определенные последствия. В то же время сама общественность должна понимать, что в ее руках сосредоточена потенциальная власть для такого рода изменений.

Двумя самыми обычными оправданиями коррупции или отсутствия каких-либо действий против нее являются следующие признания: *«я не могу ничего сделать, чтобы изменить положение вещей»* и *«если бы я не взял/не предложил эту взятку, это сделал бы кто-то другой»*. Мы должны покончить с такими оправданиями, подчеркивая, что отдельные лица могут изменить существующее положение, и что имеется большое число людей, готовых это сделать.

СИЛА ОБЩЕСТВА

Гражданское общество должно попробовать вызвать удар на себя, и как только общество поймет, что оно способно это сделать, ему необходимо дальше работать в этом направлении. Публикация примеров успешной деятельности будет играть здесь очень важную роль, так же как и мероприятия национального уровня, результатами которых станут проявления солидарности. Демонстрации, общественные собрания и общенародные события могут содействовать росту доверия и чувства солидарности, а также заставить государственных чиновников задуматься.

В любой кампании необычные, яркие и привлекающие внимание и заинтересованность общественности события могут стать эффективными средствами привлечения публики, а также создания мощной силы для необходимых изменений. В сельских районах Уганды уличный театр и путешествующие актерские группы обеспечили эффективную поддержку; в некоторых странах дни по борьбе с коррупцией привели к хорошим результатам в деле привлечения общественности; в других странах были организованы специальные кампании, результатом которых явилось то, что политические деятели были вынуждены дать обещания включить программные пункты по борьбе с коррупцией в свои предвыборные тезисы и политические платформы.

В дополнение к гласности и созданию доступных механизмов для подачи жалоб, программы должны также признавать и ясно давать понять значимость любой стратегии в борьбе с коррупцией, включая основные законодательные инициативы, привлечение ключевых политических и правовых структур. Если такие механизмы еще не разработаны, общественные кампании могут быть направлены на лоббирование инициатив, которые необходимо проводить в жизнь (см. пример 3, выше).

2.3 Планирование программы

Как уже отмечалось в начале нашей работы, необходимо провести различие между программами по общественному правосознанию и программами по общественному образованию. Это необходимо сделать потому, что многие из уже существующих программ были прекращены и не привели к тем результатам, которые ожидалось в самом начале. Осведомленность о коррупции и понимание этого явления необходимы для того, чтобы вызвать общественный интерес и действия, но этого, вероятно, недостаточно или, по крайней мере, это является довольно слабым стимулом.

В предыдущем разделе мы попытались определить некоторые из *активных* функций, которые гражданское общество выполняет в борьбе с коррупцией. Мы определили некоторые специфические проблемы, которые могут возникнуть в ходе планирования и выполнения этой роли, и, в связи с этим, некоторые существенные элементы эффективной образовательной программы, направленной на реализацию изменений в обществе. Наш акцент повсюду был сделан на *изменениях*, потому что мы полагаем, что такие программы должны быть как более, так и менее амбициозными, чем просто привлечение внимания общественности само по себе. Более амбициозными, потому что существуют определенные, конкретные и соразмерные цели, которые могут быть реализованы даже в ходе краткосрочного проекта; и эти цели, фактически, более вероятно будут иметь воздействие на общественное восприятие, чем простая информация о коррупции. Менее амбициозными, потому что мы не должны обманывать себя, полагая, что повышение общественного сознания автоматически приведет к изменениям в поведении.

В диаграмме на следующей странице представлена общая схема организации общественной образовательной программы. Схема не охватывает всесторонне этот вопрос, но, в то же время, определяет характер подхода, который должен влиять как на содержание такой программы, так и на формы представления. Мы

не склонны недооценивать важность правильного выбора этих двух элементов. Порядок, представленный в диаграмме, дает понятие о нашем предпочтении в рассмотрении этих двух фундаментальных элементов, скорее как средств для достижения цели, чем как саму цель.

ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ

КАКУЮ ИДЕЮ ВЫ ХОТИТЕ СООБЩИТЬ?

- коррупция вредит людям; наносит ущерб обществу;
- не способствует экономическому развитию;
- нарушает права человека; противоречит закону;
- является преградой;
- мы можем бороться с этим явлением;
- эта идея поднимается серьезно
- существует определенное законодательство в этой сфере
- необходимо конкретное законодательство; и т.д.

КАКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ВЫ НАДЕЕТЕСЬ УВИДЕТЬ?

- изменение сознания в целевой группе; в обществе;
- недавно приобретенные навыки;
- более активное вовлечение гражданского общества;
- новое законодательство;
- учреждение института рассмотрения жалоб (ombudsman)
- искоренение несправедливости;
- честное проведение процесса приватизации;
- честные выборы;
- снятие с должности государственного чиновника;
- рассмотрение дела в суде

МЕХАНИЗМ СБОРА/ОТБОРА ИНФОРМАЦИИ?

- официальная статистика из существующих публикаций; при помощи журналистов;
- анкетирование представителей общественности;
- конкретные группы опрашиваемых;
- анкетирование государственных чиновников;
- экономическая статистика: отчеты;
- специальные отчеты;
- социологические исследования: личные сообщения

ВАША ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА (ГРУППЫ)?

- все население;
- молодежь; матери;
- политические деятели;
- неправительственные организации;
- деловые круги;
- выборочные слои общества;
- избиратели и т.д.

КАК ОЖИДАЕМОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ДОЛЖНО ПРОИСХОДИТЬ?

- «шоковая терапия» через действия;
- аргументация / убеждение;
- тщательный контроль;
- юридические / законодательные каналы;
- выборы / референдумы;
- финансовые стимулы или сдерживающие меры;
- другие вознаграждения / наказания;
- повышение бдительности;
- понимание своих полномочий;
- экспертиза личной ответственности;
- общественное давление; лоббирование;

КАК ИНФОРМАЦИЯ БУДЕТ ПРЕДСТАВЛЕНА? КАКИЕ СРЕДСТВА ВЫ БУДЕТЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ, ЧТОБЫ РАСПРОСТРАНЯТЬ ИДЕИ?

- через прессу;
- телевидение или радио;
- через Интернет;
- кампании; общественные собрания
- почтовые рассылки, рекламные листки, плакаты;
- статьи, статистика;
- объявления или рекламные ролики;
- учебные курсы; дебаты; семинары / симпозиумы

3. ШКОЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Этот раздел посвящен программам для молодежи и способам, с помощью которых школы могут поднимать проблему коррупции в обществе. Главная часть раздела (3.2) содержит описание планов уроков, которые могли бы войти в существующие учебные планы, и, в частности, в существующие программы института «Открытое общество» по школам. Несмотря на то, что мы разбили уроки по отдельным темам, многие из них частично совпадают, поэтому мы не будем повторять описания уроков, которые могут быть отнесены более чем к одной теме. Для того, чтобы разъяснить этот вопрос, мы предлагаем в следующем подразделе (3.1) некоторые соображения, на основе которых отдельные темы можно объединить в логически последовательные модули в пределах одного курса.

В подразделах 3.3 и 3.4 мы рассмотрим две проблемы, также связанные со школой. Во-первых, мы обсудим способы работы с директорами школ с целью разработки единого подхода на уровне всей школы. Во-вторых, мы рассмотрим темы для включения в программу обучения преподавателей — либо в пределах существующих программ обучения, либо как отдельный курс. Идеально, если любые попытки по внедрению тем по борьбе с коррупцией в школьные программы будут включать все эти три элемента.

3.1 Существующие программы

Планы уроков, которые выделены в подразделе 3.2, были составлены на основе опыта существующих курсов и могут быть включены в эти курсы как отдельные уроки или в комбинации с другими элементами. В приведенной ниже таблице предлагаются некоторые возможные комбинации, хотя нужно отметить, что многое будет зависеть от определенных курсов, которые входят в программы в конкретных школах, например, в школе может проводиться курс по развитию критического мышления для учеников 7-8 классов, а затем – курс по праву на каждый день для учеников 9-10 классов. В таком случае рекомендуется, чтобы эти два курса были последовательными и включали уроки с тематикой о коррупции, соответствующей не только содержанию этих курсов, но также и содержанию уроков, которые могут проводиться в рамках какого-либо последующего курса.

Существующие Программы	Возможные / Желательные Темы
Критическое мышление / философия для детей	A, B, C, D, M, O
Право на каждый день	C, D, F, G, L, M. (M, O)
Права человека	C, D, E, F, G
Экономика/бизнес	A, J, K
Гражданское образование/ демократическое образование	A, B, C, D, H, I, N, O (все темы)

Хотя мы не включили специальные уроки для использования в последовательных программах, мы советуем преподавателям начать поднимать проблемы, касающиеся коррупции, на этих занятиях. В то же время, это должно быть, по нашему мнению, представлено не так как явное ‘образование против коррупции’, а скорее как обсуждение общих вопросов морали, в качестве подготовки к рассмотрению темы коррупции.

3.2 Учебные планы

ТЕМА 1: ЧТО ТАКОЕ КОРРУПЦИЯ? СФЕРЫ ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ

А: ИССЛЕДОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ

Общие представления о том, что является основой коррумпированного поведения, или, по крайней мере, что является *приемлемым* поведением, часто варьируются от одного общества к другому, и даже в пределах различных групп одного и того же общества. В любом случае, существует немало сфер, которые не полностью подпадают под общепринятое определение коррупции как *злоупотребления общественным положением для получения личной выгоды*. Такие определения неизбежно содержат субъективный или оценочный элемент, который требует разъяснения и некоторой формы консенсуса.

Упражнение:

Исследовать множество пограничных случаев, чтобы определить пределы/границы коррупции.¹⁰ Такое задание может включать случаи когда, например, государственные чиновники принимают подарки или используют государственные ресурсы для частных дел, а также примеры «быстрых денег», — молниеносного обогащения, и так далее. Ученики могут рассмотреть и обсудить каждый из случаев, обращая при этом внимание на следующие вопросы:

- Имела ли место какая-либо непорядочность?
- Имела ли место какая-либо несправедливость?
- Можем ли мы рассматривать этот пример как проявление коррупции?

**В: ГДЕ ЭТО СУЩЕСТВУЕТ? — СФЕРЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
КОРРУПЦИИ**

Ученикам полезно иметь четкое представление о масштабах распространения коррупции в обществе. В проекте, рассчитанном на один класс (или на школу), можно рассмотреть и проанализировать проявления коррупции в различных сферах общественной жизни и их влияние.

Предлагаемые действия и проекты:

- В школах можно использовать данные исследований, проведенных местными неправительственными организациями, как часть проектов по общественному правосознанию. Такие данные могут явиться материалом для статистического, географического, социологического и культурного анализа, а также лечь в основу дальнейшей работы над проектами. Сравнения уровней коррупции в разных странах можно использовать, чтобы поднять вопрос о причинах коррупции в различных обществах.
- Учащиеся могут самостоятельно проводить опросы среди местных организаций с целью определения (предполагаемого) уровня коррупции в сфере государственных служб. Это может быть осуществлено в ходе совместной работы или при выполнении отдельных проектов. Анкетирование может быть анонимным или проводиться в ходе личных интервью с членами семей, близкими, друзьями и т.д. Повсюду, где это возможно, следует интересоваться подробностями личного опыта.

Возможные вопросы для опросов общественности:

- Как Вы считаете, улучшилась или ухудшилась ситуация в отношении коррупции в государственных (коммунальных) службах?
- Если Вы имели контакт со сферой коммунального обслуживания в прошлом году, укажите, за какие услуги Вам пришлось платить (в процентном выражении; можно собирать данные по конкретным услугам; подарки можно включить как отдельную категорию)?
- Давали ли Вы когда-либо взятку за медицинские услуги?
- Получали ли Вы когда-либо худшее обслуживание в результате отказа дать взятку?

ТЕМА 2: ВОПРОСЫ МОРАЛИ

Как правило, коррупция во многих бывших коммунистических странах считается нормальным явлением, которое рассматривается, как широко распространенное и «незначительное» злоупотребление социальными нормами поведения, или как отсутствие моральной силы. Образовательные программы должны обратить внимание на реальные жертвы коррупции, используя эти примеры при рассмотрении таких понятий, как правосудие, честность, дискриминация, права и обязанности и т.д.

В таких примерах необходимо четко показать, как коррупция ущемляет *права человека*, и как следует применять моральные аргументы в случаях нарушений прав человека.¹¹ Однако не менее важно поднять также вопрос о личной ответственности, чтобы учащиеся активно включались в борьбу с коррупцией.

С: РЕАЛЬНЫЕ ЖЕРТВЫ КОРРУПЦИИ

Реальные примеры более эффективны, чем статистические данные, потому что они пробуждают чувство справедливости. Учащиеся могут провести опросы/исследования на местном уровне среди жителей, ставших жертвами коррупции. Ниже приводится случай, переданный в Коалицию 2000 (Болгария), который можно использовать как материал для нескольких упражнений:

Случаи коррупции в Бургасе (Болгария) в 1999-2000гг.

В ноябре 1999 года госпожа Карамфилка Георгиева из города Карнобат информировала нас о том, что в результате медицинской халатности и коррупции она потеряла своего первого внука, и что жизнь ее невестки, Марии Георгиевой,

при этом оказалась в опасности. Ее невестка должна была родить своего первого ребенка в больнице г. Карнобат, где дежурный гинеколог потребовал 300 новых левов за принятие родов у Марии. После того, как ему сказали, что у семьи нет такой суммы, он оставил женщину без присмотра на всю ночь. В результате ребенок родился с тяжелым повреждением мозга, а Мария была переведена в Центральную больницу Бургаса в критическом состоянии. Наша проверка показала, что ребенок умер, и что мать до сих пор находится в тяжелом состоянии. По нашему настоянию, Карамфилка Георгиева подала жалобу директору Регионального Центра здравоохранения, доктору Георгию Паздерову, который затем обратился в районную Прокуратуру Бургаса.

Упражнение 1 (обсуждение).

- Был ли гинеколог прав, когда отказался обслуживать Марию бесплатно?
- Можно ли оправдать его действия в том случае, если он не получал заработную плату в течение 3 месяцев, или, если его заработная плата ниже прожиточного минимума?
- Если бы официально было установлено, что такая медицинская услуга стоит 300 левов, которые потом поступали бы в фонд служб здравоохранения, изменилось бы Ваше мнение об этом случае?
- Если существует определенный тариф за предоставление медицинской помощи во время родов - 300 левов, должна ли Мария иметь право на бесплатное лечение?
- Последующие вопросы, которые могут стать основными темами для обсуждения:
 - ❖ Доктора поступают нечестно, если требуют взятки от пациентов, но по сравнению с коррупцией в медицинской сфере, коррупция среди дорожной полиции не приводит к реальным жертвам.
 - ❖ Если я желаю потратить мои собственные деньги, которые станут гарантией того, что мой ребенок поступит в университет, я имею на это право.
 - ❖ Если правительство не уважает мое право на достойный жизненный уровень, почему я должен соблюдать свои обязательства перед ним?
 - ❖ Если все мои коллеги привыкли получать дополнительную плату за медицинские услуги, а я — нет, то справедливо ли это?

Упражнение 2 (ролевая игра).

Студентам предлагается сыграть роли различных персонажей, которые могли бы участвовать в реальной ситуации. В конце актеров просят распределить ответственность. Это может стать стимулом для глубокого размышления о систематическом характере коррупции. Роли могут распределяться по парам следующим образом:

- Мать Марии и другая женщина, которая заплатила 300 левов — мать другого ребенка, рожденного в ту же ночь.
- Гинеколог и Министр здравоохранения, которому сократили бюджет в результате уменьшения налоговых доходов.
- Доктор-коллега, который отказывается брать взятки, и директор больницы, закрывающий глаза на практику взяточничества.

D: ПОНЯТИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В программах необходимо заострить внимание на степени пассивного восприятия коррупции и привлечь интерес к понятию об общей ответственности. Можно также рассмотреть различие между участием в коррупции с целью получить почтительное отношение и участием с целью получить *обычное добросовестное* отношение.

Упражнение

Учащиеся могут рассмотреть множество проступков из школьной жизни, часть из которых может быть связана с коррупцией в обществе (но эту связь для начала не следует определять четко).

Например:¹²

- Вы видели, как Ваш друг украл цветную бумагу из школьного запаса канцелярских принадлежностей.
- Два ученика в классе постоянно получают хорошие оценки за выполнение домашнего задания, которое, Вы уверены, даже не всегда бывает сделано.

- Вы узнали о том, что между Вашим другом и одним из учеников старших классов намечается серьезная стычка, и Вы уверены, что в этой ситуации Ваш друг проигрывает.
- Один ученик взял Ваши цветные ручки и не собирается их возвращать.
- Злонамеренная сплетня о Вас распространяется по всей школе.
- Вы видели, как один из абитуриентов списывал на вступительном экзамене в университет, где очень высокий конкурс.
- Кассир в школьной столовой по ошибке дал Вам больше сдачи. Вы промолчите или вернете лишнюю мелочь?
- Очень ценные часы Вашей матери, которыми Вы пользовались, были украдены. Вы полагаете, что Вы знаете, кто это сделал, но этот человек (Ваш одноклассник) отрицает это.
- Вам предлагают ознакомиться с вопросами предстоящего экзамена за небольшую сумму денег.

Вопросы можно использовать как основу для дискуссии в классе. В частности, преподаватель может провести разграничение между различными степенями 'ответственности':

- Инициирование нечестных методов
- Участие только когда представляется возможность
- Личное сопротивление
- Активные действия против проявлений нечестных практик в обществе

ТЕМА 3: КОРРУПЦИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Существует множество способов, на основе которых проблема коррупции может быть включена в курсы по правам человека. Существенным является то, что коррупцию следует рассматривать как проблему, связанную с правами человека, другими словами как явление, которое наносит моральный ущерб и вредит людям и которое должно быть запрещено на основании международных норм в сфере прав человека. Моральные аспекты уже рассматривались в предложенных упражнениях, и мы советуем включить подобное упражнение в урок «С: РЕАЛЬНЫЕ ЖЕРТВЫ КОРРУПЦИИ» в рамках этого модуля.

По возможности в программах необходимо обращать особое внимание на последствия коррумпированных методов для уже пострадавших членов общества, чтобы пробудить у учеников чувство справедливости. Коррупция в сферах образования и здравоохранения имеет очевидную и непосредственную связь с проблемами прав человека. В то же время, очень важно рассматривать и такие случаи, в которых людям не наносится очевидный вред, чтобы эти проявления не воспринимались только как ‘аморальные’ формы коррупции.

Е: КОРРУПЦИЯ И ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Упражнение

Ученики могут рассмотреть различные формы проявления коррупции и определить, какие статьи Всеобщей декларации (или других международных документов) можно применить к данным нарушениям, связанным с коррупцией. Например:

- Защита от шантажа, вымогательства
- Взятка журналисту, чтобы опубликовать/не публиковать определенный материал
- Продвижение по службе через кумовство/родственные связи
- Оплата за ускоренную регистрацию компании
- ‘Покупка’ места в государственном университете
- Взятка должностному лицу в суде
- Компания, которая платит политическому деятелю, чтобы он представлял ее интересы

Вопрос для дебатов/обсуждения:

Если избранное/предпочтительное отношение гарантировано после дачи взятки государственному чиновнику, то для этого нет никакого объективного или разумного оправдания, и это является дискриминацией.¹³

Е: ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС

Существует много вопросов для обсуждения, которые подходят для этой темы. Ученики должны понять существенные элементы справедливого судебного процесса, а также неотъемлемое право *каждого человека* на справедливое

судебное разбирательство, прежде чем он будет признан виновным (презумпция невиновности)._

- Первое задание можно выполнять, применяя упражнение «мозговая атака», а затем провести сравнение с положениями Всеобщей декларации прав человека и/или Европейской конвенции по правам человека. Ученики могут также продемонстрировать это на примерах несправедливых судов, имевших место в истории, таких как показательные судебные процессы сталинской эпохи.
- Второе задание может быть связано с обсуждением положения определенных групп населения в конкретной стране, например, проблемы чеченских террористов или цыган, которые иногда осуждаются в прессе безо всяких оснований. Судебные разбирательства, в ходе которых были допущены нарушения закона, такие как дело «Бирмингем б», можно использовать, чтобы показать, как иногда фабрикуются доказательства и как требование общественности вынести обвинительный приговор может повлиять на беспристрастность судебного процесса.
- В ходе упражнений ученики также могут познакомиться с законодательством своей страны, которое гарантирует беспристрастность судей, право на помощь адвоката и т.п., а также исследовать правовые каналы, доступные для обжалования несправедливого ведения судебного процесса, включая обращение в Конституционный суд страны или в Европейский Суд.

G: СВОБОДА МНЕНИЯ И ВЫРАЖЕНИЯ

Как уже упоминалось, существует множество тем для уроков, которые имеют отношение к этой проблеме. Самым важным моментом в делах, связанных с коррупцией, является свобода печати, как одно из основных требований для любого проявления борьбы с коррупцией. Ученики должны понять, что цензура – в любой ее форме – нарушает право журналистов на выражение своего мнения, а также право общества на получение информации._

- В упражнениях следует рассматривать не только прямые формы цензуры, но также и самоцензуру – связанную с искренним страхом или с прагматическими карьерными или финансовыми соображениями. Страх можно проиллюстрировать ростом числа несвоевременных и необъяснимых смертей журналистов, проводивших журналистские расследования, особенно в России (и в Северной Ирландии) за последние несколько лет. Ученики могут также рассмотреть

вопрос о необходимости принятия Закона о свободе информации, или, если такой закон уже принят, изучить его содержание.

- Ученики могут изучить вопрос о том, кто является хозяином средств массовой информации в стране. Анализ и сравнение одной и той же истории, освещавшейся в различных газетах, можно использовать как тему для обсуждения. В ходе этого задания, ученики могут рассмотреть вопросы, касающиеся объективности сообщения и степени влияния на содержание публикуемой информации со стороны редактора/ владельца.

ТЕМА 4: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Как и в случае с общественными образовательными программами, работа в школах должна быть направлена на рассмотрение двух центральных вопросов этой темы:

1. Степень сопротивления коррупции со стороны конкретного человека, и
2. Степень, с которой каждый человек должен бороться с коррупцией в обществе.

Эти два вопроса можно рассматривать при выполнении упражнений по проблеме ответственности, например при рассмотрении темы «D: ПОНЯТИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ», описанной выше. Однако оба этих вопроса также следует поднимать в контексте понимания общественностью того, что она *в силах* влиять на процесс. Поэтому ученикам необходимо показать, как это можно делать, в дополнение к представлению положительных результатов таких программ. Идеально, если ученики будут дома обсуждать свое отношение или возможное участие в действиях. Мы рассмотрим некоторые способы реализации такого подхода, обсуждая тему «N: ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И УЧАСТИЕ».

В каждой теме необходимо освещать проблему полномочий и указывать на те методы, которые может применить народ, чтобы «система» оказалась уязвимой. Таким образом, в ходе занятий ученики познакомятся с различными методами влияния на политический/законодательный процесс, которые может применить любой гражданин (этот вопрос будет подробно рассматриваться в уроке «Коррупция и демократическое общество»).

Н: КТО ЭТО?

Упражнение

Для обсуждения и анализа степени коррупции ученики могут использовать результаты опросов общественного мнения и различных исследований. Например, данные по Албании¹⁴ указывают на следующие факты:

- Около половины частных лиц признались в том, что в период после 1991 г. они давали взятки;
- Четверть опрошенных, у которых члены семей были серьезно больны, признали факт дачи взяток медицинским работникам;
- Более половины фирм признали, что они дают взятки государственным чиновникам. Расходы этих фирм, связанные с коррупцией, составляют приблизительно 7% от их оборотных средств;
- Почти 50% фирм, связанных с государственными чиновниками, которые выдают разрешения на участие в правительственных операциях, признали, что дают взятки. Такие фирмы дают взятки в 70% случаев;
- Более 50% должностных лиц, работающих на таможне, 'покупают' свои должности. Другие государственные рабочие места также часто 'покупаются', включая должности налоговых инспекторов, судей, распределителей природных ресурсов, обвинителей, полицейских, местных должностных лиц, министров.

Вопросы для обсуждения:

- Следует упомянуть, что если положение дел не изменится, то, по крайней мере, половина учеников класса будут давать взятки государственным чиновникам после того, как они закончат школу. Попросите учеников, чтобы они представили себе, к какому лагерю, по их мнению, они могут себя отнести (мы не рекомендуем обсуждать этот вопрос открыто, хотя в коллективах, где существуют доверительные отношения, такая дискуссия вполне может оказаться полезной).
- Какое чувство возникнет у учеников в том случае, если весь класс (школа) единодушно приняли решение о том, что никто не будет принимать участие в коррупции, а один человек нарушил этот договор?
- Как они чувствовали бы себя, если бы оказались на месте этого человека?

- Что произойдет, если все граждане откажутся давать взятки государственным чиновникам?
- Что произойдет, если все государственные чиновники откажутся брать взятки?

I: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ

Ученикам необходимо привести примеры успешных действий в борьбе с коррупцией, как в их стране, так и на международном уровне. Например:

- Проблема сомнительных наличных денег (Великобритания) привела к созданию специальной Комиссии Нолана (Nolan Committee) и к докладу, представленному этой Комиссией. Ученики могут проанализировать, можно ли найти применение рекомендациям из этого отчета в их собственной стране.
- Дело Джонатана Айткена (Великобритания), которое иллюстрирует важную роль средств массовой информации (а также терпение, которое часто требуется в борьбе с коррупцией). Здесь можно прямо говорить о борьбе с коррупцией через средства массовой информации.
- Случаи, которые не имели такого широкого резонанса в обществе, но которые указывают на роль неправительственных организаций и иллюстрируют эффективность в случае сообщения о коррупции. Примером может послужить следующий случай, о котором сообщила Коалиция 2000:

В декабре 1999 года, в СМИ Бургаса был описан такой случай: водитель санитарной машины из службы скорой помощи г. Бургаса, который должен был транспортировать пожилую женщину в больницу, попросил, чтобы родственники больной заплатили ему 20 левов. Родственники заплатили ему эти деньги, но позже сообщили об этом случае в прессу. После нашей проверки директор службы скорой помощи, доктор Васил Гинев, создал комиссию для расследования этого случая, но результаты работы комиссии еще не опубликованы.

ТЕМА 5: КОРРУПЦИЯ И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА

При выполнении упражнений по этой теме можно рассмотреть и обсудить влияние коррупции на рыночную экономику и вообще на уровень жизни. Во время обсуждения можно поднимать эту проблему как с точки зрения индивидуального бизнеса, так и с учетом финансового положения страны в целом.

Существуют многочисленные отчеты, исследования и статистические данные, которые можно использовать как материал для подготовки уроков по этой теме. Ниже мы предлагаем некоторые примеры (из различных источников), которые можно использовать как отправные точки для обсуждения.

J: ВЛИЯНИЕ НА БИЗНЕС

- В ходе проведения опроса в Албании выяснилось, что более половины фирм готовы платить более высокие налоги в том случае, если правительство сможет эффективно контролировать коррупцию. В среднем фирмы были готовы увеличить свои налоговые платежи более чем на 10% от своего общего дохода.¹⁵
- Руководство большинства опрошенных фирм признало, что дает взятки, чтобы снизить выплаты налогов и получить различные лицензии. Руководители частных предприятий тратят приблизительно 40% своего рабочего времени на общение с государственными чиновниками, ответственными за выдачу лицензий и разрешений, а также на «переговоры» о налогах и штрафах (для сравнения: соответствующие данные для Чили, Сальвадора и Уругвая составляют приблизительно 8 - 12%).¹⁶
- Вероятность того, что российские бизнесмены будут вынуждены подкупать должностных лиц, намного больше, чем у их польских коллег. Более того, при регистрации бизнеса в России требуется приблизительно в 4 раза больше времени, чем при той же процедуре в Польше. Даже при таком высоком уровне взяточничества, компании в России проверяются в два раза чаще, чем в Польше, и существует большая вероятность того, что почти половина компаний будет оштрафована.¹⁷

- Коррупция имеет способность размножаться сама по себе — это дает бюрократам стимул не только оставлять без изменений неэффективные правила (так, чтобы они могли получать больше взяток), но и расширять возможности для применения таких правил.¹⁸

К: ВЛИЯНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ КАЗНУ

- Коррупция имеет тенденцию раздувать теневую экономику, потому что сделки, в которых участвуют коррумпированные чиновники, практически невозможно оспорить в государственном суде и они редко облагаются налогами... Теневая экономика отрицательно влияет на налоговый базис страны и официальный валютный курс (таким образом, стимулирует утечку капиталов) и уменьшает способность государства управлять экономикой.¹⁹
- Бизнесмены, участвующие в коррупции, работают в теневой экономике и платят не все налоги, тем самым нарушая законы. Поскольку люди не выплачивают налоги в полном объеме, государство теряет способность обеспечивать экономический рост.
- В период с 1989 по 1996 г. доля теневой экономики на Украине выросла примерно с 38% до 50% по отношению к общему ВВП. Увеличение частично произошло благодаря существенному снижению уровня официальной экономики в течение этого периода и частично из-за роста в абсолютном размере (в три раза) теневой экономики.²⁰
- Как правило, взятки предлагаются государственным чиновникам, чтобы компенсировать низкое качество товаров или услуг, которые никогда, вероятно, не были бы выбраны в ходе честного соревнования; таким образом создается рынок товаров, которые, фактически, остаются невостребованными.

ТЕМА 6: КОРРУПЦИЯ И ЗАКОН

Если в обществе не проявляется должного уважения к законам, это означает, что в таком обществе меньше барьеров для проявлений коррупции; более того, если коррупция пронизывает все общество, очень трудно заставить людей уважать законы. Следует четко определить обе эти задачи. Необходимо отметить, что вторая задача представляет трудность для преподавателей права в посткоммунистических государствах. Как могут преподаватели настаивать на необходимости соблюдения законов, если ученики видят, по крайней мере, в

некоторых из этих стран, что взрослые сами не всегда придерживаются этого принципа? Мы считаем, что этот вопрос необходимо поднимать именно через правовое образование, и что преподаватели должны признать существующие трудности, поскольку они обязаны ознакомить учеников с основными требованиями законов.

L: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ СТРУКТУРА

- Ученики должны знать законодательство своих стран, а также границы, в которых коррупция не просто является предосудительным явлением с моральной точки зрения, но и нарушением закона. Образование в этой области должно, хотя бы частично, основываться на призыве соблюдать законы, а также на ознакомлении учащихся с существующими санкциями, направленными на то, чтобы законы соблюдались.
- В программах также необходимо подчеркивать и объяснять важность любой стратегии, направленной на борьбу с коррупцией, включая ключевые законодательные инициативы и основные политические и правовые структуры данной страны. Уважительное отношение к закону невозможно привить без трудностей там, где закон понимается только как ограничение индивидуальной свободы и как создание полномочий, которые не пользуются особым уважением со стороны общества.
- В ходе упражнений учащиеся могут рассмотреть и обсудить множество дел, а также изучить законы, на основании которых эти нарушения рассматривались. В процессе ознакомления учащиеся получают возможность определить причины применения таких законов и их преимущества как для общества в целом, так и для отдельных лиц.

M: НАРУШЕНИЕ ЗАКОНА

В двух упражнениях по теме 2 рассматривается вопрос о моральной ответственности за соблюдение правил и законов, и в каждом из этих упражнений можно применить большую или меньшую степень правовой предвзятости. Для более подробного изучения различных причин необходимости соблюдения законов можно использовать пример дилемм, таких как дилемма Колберга Хайнца²¹ (Kohlberg Heinz). Ученики должны понять, что причины для соблюдения законов многочисленны, сложны и существуют на нескольких различных уровнях. Одной из самых важных причин является то, что для сохранения относительного мира, гармонии и стабильности, любое общество

должно соблюдать *совокупность* согласованных правил, независимо от того, существуют или нет веские основания в отдельных конкретных случаях для нарушения некоторых из этих правил. Это обеспечивает моральную базу для соблюдения законов, которая часто отсутствует в пост-коммунистических обществах; отсутствие такой базы часто используется в качестве оправдания, когда даются взятки, а также как предлог для получения взяток.

ТЕМА 7: КОРРУПЦИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО

Связи между антидемократическим и коррумпированным обществом многочисленны — действительно, в предшествующих разделах речь шла об элементах, характерных для здорового демократического общества. Поэтому, в данном разделе мы рассмотрим два вопроса, которые являются фундаментальными для концепции демократии, и которые не упоминались ранее, а именно:

1. В подлинной демократии государственные должностные лица рассматриваются как государственные служащие, другими словами, как лица, выполняющие обязанности и представляющие интересы общественности (а не свои собственные!).
2. Успешное функционирование демократии зависит от степени участия граждан. Нельзя ожидать, что государственные служащие будут образцами честности.

Н: ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И УЧАСТИЕ

Если демократия воспринимается как *правление народа* (по крайней мере, в смысле представительства), то учащиеся должны понимать, как следует подходить к вопросам выбора своих представителей и подотчетности этих представителей. Учащиеся должны понимать права, которыми они пользуются в демократическом обществе; понимать обязанности отдельных граждан в таком обществе, и знать о *средствах*, используя которые, отдельные граждане могут выполнять свои обязанности и требовать соблюдения своих прав. Эти вопросы можно рассматривать в ходе выполнения многочисленных упражнений общего (теоретического) плана. Такие упражнения являются введением к нижеследующим видам деятельности.

Действия предусматривают предложения для практических решений, через которые ученики могут оценивать различные способы участия и получить

представление о том, как такое участие может содействовать контролю за поведением государственных должностных лиц. Учащиеся должны ознакомиться с примерами успешных ходатайств или кампаний (например, подушный налог в Великобритании, акции по охране окружающей среды или кампании, организованные *Transparency International*). Ученики могут также принять участие в одном или нескольких мероприятиях, перечисленных ниже:

- Провести опрос общественного мнения (см. описание в теме 1) и затем сообщить результаты с максимально возможной оглаской на уровне школы или района;
- Организовать и провести кампанию/демонстрацию, затрагивающую специфическую область коррупции (например, кампания может быть посвящена вопросу о неприкосновенности членов парламента);
- Написать и разослать письма и ходатайства, адресованные членам Парламента или Президенту страны;
- Разослать письма в местные газеты;
- Составить школьный/институтский информационный бюллетень, повествующий о вредном влиянии коррупции;
- Связаться с НПО, работающими в сфере борьбы с коррупцией. Некоторые ученики могут быть привлечены к деятельности по осуществлению контроля, а затем сообщить о такой деятельности другим ученикам в классе.

О: ДОВЕРИЕ

Там, где коррупция широко распространена, практически невозможно говорить о доверии среди членов общества; а где нет никакого доверия, концепция представительной демократии не является значимой. Несомненно, в образовательных программах необходимо пытаться поднимать вопрос доверия, но в то же время, отдельные уроки сами по себе не способны привести к желаемому результату. Доверие нуждается в осторожном культивировании: сначала требуется время для развития, а потом необходимо постоянно уделять время и внимание для того, чтобы доверие было неподдельным и глубоким. По этой причине, одним из наиболее эффективных средств, по нашему мнению, является постоянная работа в этом направлении или, другими словами, *процесс* культивирования доверия.²²

Однако отдельный тематический урок можно посвятить этому процессу, затрагивая вопрос о важности доверия в демократическом обществе, и тем самым закладывая основы для более доверительных отношений, по крайней мере, во время обучения в школе.

Вопросы:

- Каким бы был мир, если бы не существовало доверия? Какими бы были люди?
- Если Вам предстоит выбрать человека, который будет представлять Ваши интересы, какие качества/характеристики были бы Вашим приоритетом при выборе?
- Если Вас демократически избрали представлять интересы «народа», на чем будут основываться Ваши решения (например, на основе пожеланий большинства/меньшинства/общества в целом/тех людей, которые Вас избрали)?
- Как Вы считаете, правильно ли то, что в демократических государствах *каждый человек* имеет право голоса? Почему те люди, которым Вы не доверяете, также имеют право выбирать руководителей страны?
- Как Вы думаете, существуют ли люди, которым *никто, никогда, ни в чем* не может доверять?
- Если Вам искренне доверили сделать что-то, то Вы попытаетесь сохранить доверие? Почему?
- Если Вы ощущаете, что кто-то Вам не доверяет, какое мнение возникнет у Вас о таких людях?

Дополнительные задания:

Ученики могут составить свой собственный «Договор о честности» или «Залог доверия», который будет регулировать поведение в классе (или в школе). Могут избираться наблюдатели из числа одноклассников, чтобы помочь ученикам в соблюдении статей договора. (Эффективность этого упражнения очень возрастет, если преподаватели также согласятся соблюдать условия договора).

3.3 Школа: единый подход компоненты учебного процесса

Несмотря на то, что мы лишь кратко остановимся на этом вопросе, существует множество интересных возможностей исследования этой проблемы в рамках процесса демократизации школ. Основная идея состоит в том, что не слишком целесообразно отводить время в учебном плане на обучение демократии, если атмосфера и на уроках, и в школе, и за ее пределами в целом носит антидемократический характер. Одна из ключевых целей в процессе демократического образования, правового образования или образования в сфере борьбы с коррупцией состоит в том, чтобы поддерживать определенные ценности; а ценности нельзя «поддерживать» академическим способом в условиях, когда они не являются очевидными общепризнанными ценностями.

Сотрудничество с заинтересованными директорами школ может преобразовать некоторые методы, отношения, и структуры управления в школах с целью создания атмосферы доверия и взаимного уважения, что могло бы усилить содержание тех уроков, которые мы предлагаем. В идеале, это можно сделать в тесном сотрудничестве с директором школы, и еще хотя бы с одним из учителей, который бы отвечал за координацию учебного процесса по всей школе.²³

КОМПОНЕНТЫ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА

Мы попытались проиллюстрировать внутреннюю связь между культурой демократии и культурой, в которой коррупция не допускается или, по крайней мере, не имеет сильного влияния. Мы не настаиваем (обязательно), что коррупция должна быть главным компонентом в работе с директорами школ, но мы считаем, что большинство проблем, связанных с темой демократизации школы, имеют прямое отношение к борьбе с коррупцией. В отдельном учебном модуле связь между этими двумя концепциями может стать явной, но даже в таком случае эту проблему лучше всего рассматривать в рамках общей структуры учебного процесса, в теме о правах человека (сам термин «коррупция» как довольно «эмоциональный» может показаться некоторым директорам школ не слишком подходящим для обсуждения).

Следующие вопросы могут лечь в основу учебного курса:

- **Концепции демократии:** рассмотрение/обсуждение/анализ главных ценностей демократического общества и того, как эти ценности можно внедрить в школьную жизнь (эта идея подробно рассматривается ниже, в разделе *Повышение квалификации преподавателя*);

- **Улучшение отношений в коллективе преподавателей:** доверие, честность, сотрудничество и взаимная поддержка;
- **Единый подход:** делегирование, методы обучения, единая «политика» школы и «скрытые сообщения»;
- **Предоставление ученикам большей ответственности:** объективность, свобода информации/выражения, школьные советы, ученические программы по посредничеству;
- **Работа с родителями и местной общественностью:** программы по работе с общественностью, привлечение родителей и предоставление им полномочий (вопросы подотчетности);
- **Проблемы прав человека:** справедливое, объективное оценивание работы учеников, правосудие, отсутствие дискриминации, борьба с коррупцией.

3.4 Повышение квалификации преподавателей

Для того, чтобы получить и передать некоторые знания в сфере борьбы с коррупцией, чтобы поднять педагогические проблемы и чтобы преподаватели могли выразить собственное мнение по данному вопросу, необходимо заниматься повышением квалификации преподавателей. Другими словами, существует небольшая вероятность того, что ученик приобретет ценные знания, получая уроки о коррупции от преподавателей, которые не способны убедительно говорить о возможности и необходимости борьбы с этим явлением.

В то же время, это может оказаться серьезной проблемой для довольно ранимых и чувствительных преподавателей, по крайней мере, в тех странах, где коррупция чрезвычайно широко распространена, поэтому в таких случаях лучше поднимать вопросы только в рамках общего гражданского образования или курсов по правам человека. Ниже мы предлагаем более детальную версию упражнения по теме А. ИССЛЕДОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ, которая может использоваться как для выражения мнения преподавателей, так и для иллюстрации общей методологии, соответствующей требованиям общего/среднего образования.²⁴

Более конкретные курсы можно организовать для преподавателей или директоров школ, которые заинтересованы в реализации более интегрированного подхода и не боятся прямо поднимать проблемы коррупции. Ниже приводятся некоторые идеи о том, как можно организовать курсы, посвященные проблемам коррупции.

3.4.1 Составные части учебного плана

ЗАНЯТИЕ 1: ЧТО МЫ ПОНИМАЕМ ПОД ТЕРМИНОМ «КОРРУПЦИЯ»?

Для того, чтобы преподаватели могли разобраться в собственном отношении к коррупции, им можно предложить самостоятельно рассмотреть приведенные ниже примеры и ответить на следующие вопросы:

Имела ли место какая-либо непорядочность?

Имела ли место какая-либо несправедливость?

Можем ли мы рассматривать это как случай коррупции?

Желательно, чтобы преподаватели отвечали на вопросы не с точки зрения заурядного обывателя, но как лица, облеченные особой ответственностью, обучающие молодых людей гражданским ценностям. Если некоторые преподаватели признают желание будущих поколений формировать независимый набор ценностей, отличающийся от их собственного, это может послужить хорошим толчком для обсуждения причин такого явления.

ВОПРОСЫ ДЛЯ РАЗМЫШЛЕНИЯ (ЗАНЯТИЕ 1)

<ul style="list-style-type: none"> Нарушитель правил дорожного движения предлагает деньги полицейскому, чтобы не идти в отделение полиции и не платить штраф в полном размере. Полицейский не просил денег, но принял их. 	<ul style="list-style-type: none"> Некий человек пришел в государственное учреждение и ответственный чиновник помог ему в решении сложного вопроса. Когда вопрос был решен, посетитель предложил чиновнику деньги в размере 100 единиц (местной валюты), которые были приняты должностным лицом.
<ul style="list-style-type: none"> Некий человек обращается в государственное ведомство. Должностное лицо преднамеренно «тянет» время. Человек дает деньги чиновнику (в размере 50-100 единиц местной валюты), чтобы ускорить процесс и вознаградить должностное лицо за его усилия. 	<ul style="list-style-type: none"> Правительственное должностное лицо использует официальный автомобиль и бензин в личных целях.

Бизнесмен дает комиссионное вознаграждение ведомству или должностному лицу, курирующему проект.	Высокопоставленный военный чиновник получает комиссионные при закупках оружия.
Кто-то тайно платит деньги министру или протезе высокопоставленного чиновника или министра.	Человека повышают в должности, потому что он является родственником или протезе высокопоставленного чиновника или министра.
Государственное должностное лицо опаздывает на работу, уходит из офиса домой раньше времени и часто использует офис для личных дел.	Государственный служащий платит деньги агенту или более высокопоставленному должностному лицу с целью получить продвижение по службе.

ЗАНЯТИЕ 2: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ЧЕРЕЗ ОБРАЗОВАНИЕ

Это занятие можно посвятить изучению того, как проблема коррупции может рассматриваться в рамках учебного плана, например, просматривая содержание приведенных выше уроков. В зависимости от опыта участников (знакомы ли они с используемыми методами обучения) может оказаться необходимым провести не одно, а два занятия по этой теме.

ЗАНЯТИЕ 3: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Отдельное занятие можно посвятить теме N: ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И УЧАСТИЕ, а также поиску путей и способов, посредством которых учащиеся могут активно включиться в борьбу с коррупцией. Следует поощрять преподавателей, которые применяют некоторые виды такой деятельности в своей работе с учащимися.

ЗАНЯТИЕ 4: ЕДИНЫЙ ПОДХОД

Участникам следует объяснить, какие имеются возможности для расширения их деятельности на другие уроки в школе и для привлечения к этому процессу членов администрации. Они могут рассмотреть ряд *демократических концепций* в пределах школьной структуры и «скрытые сообщения», которые дети получают в стенах школы.

Концепции демократии

1. Верховенство права

- Кто устанавливает правила в школе? (*Если Ваш ответ - преподаватели/директор школы, то справедливо ли это с Вашей точки зрения?*)
- Правила применяются ко всем одинаково?
- Действительно ли преподаватели подчиняются тем же правилам, что и ученики?
- Должны ли они вообще? (*Например – извиняются ли преподаватели, если они опаздывают к началу занятий? Всегда ли они выслушивают то, что ученики им говорят?*)

2. Подотчетность / Контроль за злоупотреблениями властью

- Существуют ли люди (например, родители), перед которыми школа должна отчитываться, но которые фактически не имеют влияния на выбор политики и методов? (*Что они могут чувствовать при этом?*)
- Имеет ли место какой-либо фаворитизм или коррупция в школе?
- Злоупотребляют ли преподаватели своей властью над учащимися? (*Вы считаете, что ученики согласились бы с Вашим ответом?*)
- Существуют ли механизмы, к которым учащиеся могли бы обратиться в случаях такого злоупотребления?
- Имеются ли процедуры для сотрудников, чтобы обратиться с жалобой или высказать обиду?

3. Права человека

Существует ли у Вас уверенность в том, что все права Ваших учеников уважаются в пределах школы? Например,

- Свобода слова? *Считают ли учащиеся возможным свободно выражать свое мнение по любому вопросу?*
- Человеческое достоинство? *Были ли случаи публичного оскорбления учеников в классе?*

- Терпимость/Отсутствие дискриминации? *Осуждаются ли люди за высказывание своего мнения? Защищены ли меньшинства?*
- Стоит ли защита интересов ребенка на первом месте при рассмотрении какого-либо вопроса?
- Замечено ли какое-либо физическое или умственное насилие?

4. Правосудие/равенство

- Одинаково ли относятся учителя ко всем ученикам?
- Случается ли, что учителя критикуют или делают замечания ученикам, когда не знают ответов на их вопросы?
- Наказание – это честное и единственное решение проблемы при неудовлетворительном поведении? Последовательны ли эти наказания?
- Действительно ли ученики считаются невиновными до тех пор, пока не доказана их вина?
- Считают ли ученики возможным пожаловаться об имевшем место насилии? (Что произошло? Эффективно ли рассматривался этот вопрос?)
- Каждому ли предоставляется возможность быть выслушанным?

5. Прозрачность

- Все ли школьные правила известны ученикам? Родителям?
- Обнародуются ли заранее все принимаемые решения и политика?
- Действительно ли люди способны выяснить, почему именно такая политика была принята, и кто несет ответственность за ее принятие?
- Имеются ли возможности для открытых форумов/дискуссий, где любой человек может выступить с любым вопросом?
- Является ли доступной информация о школьном бюджете, расходах?

6. 'Правление народа', участие, выборы

- Существуют ли возможности для преподавателей, учеников или родителей влиять на школьную политику и участвовать в ее формировании?
- Доступны ли эти возможности для *всех* членов каждой группы?
- Консультируются ли с людьми по тем вопросам, которые их непосредственно касаются?
- Поощряется ли активное участие в различных мероприятиях школьной жизни?
- Существуют ли механизмы, на основании которых лица, облеченные властью, являются подотчетными перед учениками или родителями?
- Имеются ли механизмы для прекращения злоупотреблений властью?

4. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В данной работе обсуждались возможности рассмотрения проблем, связанных с коррупцией, в пределах довольно обширной географической области, характеризующейся существенными культурными, политическими и социальными различиями; но, в то же время, в пределах относительно ограниченной сферы применения. В связи с этим, в начале нашей работы мы подчеркнули необходимость интегрирования программ, направленных на гражданское общество в рамках более масштабной структуры программ по борьбе с коррупцией. Однако в нашей работе мы обсуждали только те программы по борьбе с коррупцией, которые можно назвать образовательными, а в пределах этой области мы проанализировали программы по обучению для конкретной аудитории — представителей общественности и молодых людей.

Учитывая эти два ограничения — широкая географическая область и узкая сфера применения, которую мы взяли в качестве предмета нашего изучения — довольно трудно давать практические рекомендации для различных стран в пределах сети Фондов Сороса, такие рекомендации могут носить только общий характер. Мы считаем, что фактическое содержание образовательных программ должно в значительной степени определяться условиями каждой страны, теми проблемами, которые стоят перед данной страной и, прежде всего, той стадией, на которой находится общество в деле борьбы с коррупцией.

Тем не менее, существуют некоторые общие аспекты, которые нужно иметь в виду всем региональным офисам в процессе составления стратегического плана. В частности, они должны изучить возможности объединения усилий в сфере образования с другими инициативами, направленными на борьбу с коррупцией. Поэтому, заканчивая наше исследование, мы остановимся на некоторых общих рекомендациях относительно того, как это можно сделать.

1. Региональные представительства должны изучить и проанализировать те меры, которые предпринимаются для борьбы с коррупцией – через правительственные учреждения, сектор неправительственных организаций или международные институты.
2. В тех странах, где программы уже существуют, региональные представительства могут быть весьма полезны в координации усилий и обнародовании целей таких программ и любых результатов. Координация усилий обеспечит необходимое воздействие на широкие массы и поможет организовать поддержку для любых проектов.
3. В тех странах, где такие программы уже существуют, необходимо привлечь внимание общественности к проблемам коррупции через заметные кампании, используя средства массовой информации везде, где это возможно. Информация, направленная к общественности, должна быть конкретной, стимулирующей и своевременной.
4. Региональные представительства должны понимать, имеется ли в правительстве желание бороться с коррупцией, они должны быть готовы работать с правительственными структурами. В тех странах, где существуют правительственные программы, региональные представительства должны поощрять усилия других организаций по созданию таких программ, их рекламированию и по контролю за ходом их реализации.
5. Региональные представительства могут организовать обучение для добровольцев – представителей общественности, чтобы те могли выполнять более эффективную роль контролеров. Кроме того, они могут организовать дебаты в средствах массовой информации или в общественных местах, с целью рассмотрения и обсуждения более сложных и спорных аспектов коррупции.
6. Региональные представительства также должны пытаться устанавливать связи с деловыми кругами, содействовать повышению прозрачности и

использовать средства массовой информации для того, чтобы предать гласности усилия или достижения любых кампаний в этой области. Они могут также разработать Договоры о честности, где роль контроля и наблюдения предоставляется третьей независимой стороне.

7. Местные представительства должны знать существующее в их странах законодательство, а также возможные пути для изменения этого законодательства или даже для внесения новых законопроектов. В тех странах, где законодательство в сфере борьбы с коррупцией еще не очень хорошо разработано, они должны принимать участие в лоббировании правительства.
8. Региональные представительства должны обеспечить, чтобы общественность была хорошо осведомлена о каналах подачи жалоб и об эффективных средствах правовой защиты, и если такие механизмы еще не разработаны, офисы должны работать над созданием альтернативных методов (таких как телефонные «горячие линии»).
9. Региональные представительства должны активно содействовать школам в вопросе включения программ по борьбе с коррупцией в учебные планы, они также могут играть важную роль в деле подготовки преподавателей. Необходимо установить постоянную двустороннюю связь между школами и неправительственными организациями, работающими в сфере борьбы с коррупцией, так как каждая сторона может выступить в поддержку усилий другой. Необходимо поощрять молодых людей в их желании активно участвовать в любом мероприятии, кампании или в других проектах.
10. Региональные представительства должны направлять свои усилия на разработку программы по борьбе с коррупцией – возможно, на местном уровне, – которая может привести к положительным результатам. Конкретные достижения и непосредственное привлечение максимального числа участников помогут, со временем, создать массовое движение и изолировать лиц, не желающих участвовать в мероприятиях и кампаниях. Национальные представительства Фонда Сороса должны ставить перед собой реальные цели и реализовывать их, обеспечивая при этом широкую гласность.

П р и м е ч а н и е

- 1 Civil Society in the fight against corruption; Dr Peter Eigen 8th International anti-corruption conference (Питер Эйген, Гражданское общество в борьбе против коррупции. VIII международная конференция по борьбе с коррупцией).
- 2 Эта методология была разработана ТИ - Бангалор. Более конкретную информацию можно найти в Citizen Feedback Surveys to Highlight corruption in Public Services; K Gopakumar TI Bangalore, September 1998 (Обзоры общественного мнения по освещению проблемы коррупции в различных сферах; К. Гопакумар, ТИ Бангалор, сентябрь 1998).
- 3 К Gopakumar. см. выше.
- 4 Возможно, этот термин довольно спорно может быть назван «потребностью»; это, скорее, — необходимость, которая существует в гражданском обществе, и оно не может не соглашаться с тем, что такая необходимость существует!
- 5 Эта концепция была предложена и развита *Transparency International* в 1990-х гг. и первоначально была известна как «Острова Модели Честности». Более подробную информацию можно найти в Договоре о Честности (ТИ-ИР) (The Integrity Pact (TI-IP), A Status Report. November 1, 1999).
- 6 The Integrity Pact (TI-IP), A Status Report. November 1, 1999 (Договор о честности (ТИ-ИР), 1 ноября 1999 г.).
- 7 Эта концепция принадлежит Питеру Эйгену: «гражданское общество должно играть роль критика, заводилы в кампании, катализатора и защитника тех людей, чьи интересы оно представляет». См.: Peter Eigen 8th International anti-corruption conference... см. выше.
- 8 Мы немного скептически настроены по отношению к Коалиции 2000 по двум причинам. Во-первых, результаты ежеквартальных наблюдений общественного мнения о коррупции характеризуются чрезмерно научным стилем, который вряд ли понятен широкой массе населения; и, во-вторых, что более важно, мы сомневаемся в том, что обзоры могут влиять на общественное мнение, они только отражают это мнение. В то же время, это — довольно популярный подход, поэтому эта идея заслуживает внимания.
- 9 Этот пример заимствован со страницы Коалиции 2000 в Интернете:
- 10 Это упражнение описывается подробнее, см. раздел 3.4.1 «Составные части и учебного плана», стр. 39.
- 11 Отдельная тема включена в курс о правах человека. Эти два курса частично совпадают.

- 12 Эта идея основана на опыте работы Гражданского Фонда (Лондон): *Осуществление действий* в программе о понимании законов. Некоторые примеры нельзя рассматривать как универсальные.
- 13 Nihal Jayawickrama, *Corruption – a violation of human rights!* Sofia. June, 1998. (Коррупция как нарушение прав человека); София, июнь 1998 г.
- 14 Опрос был проведен для Албанского центра экономических исследований (ACER) и Мирового Банка. Студенты должны рассматривать статистические данные для собственной страны.
- 15 Публикация Албанского центра экономических исследований (ACER) и Мирового Банка.
- 16 Daniel Kaufmann, Why is Ukraine's economy – and Russia's – not growing?; Conference Paris 1998 (OECD, OSCE, EDI) (Дэниел Кауфманн, Почему нет роста экономики в Украине и России?).
- 17 Timothy Fry, Corruption: the Polish and Russian experiences; in *USIA Economic Perspectives Nov. 1998* (Коррупция: Польский и российский опыт).
- 18 Mark Hessel and Ken Murphy, Stealing the State, and Everything Else; TI Working Paper (Обкрадывание государства и всех остальных людей).
- 19 Timothy Fry, Corruption: the Polish and Russian experiences.
- 20 Daniel Kaufmann, Why is Ukraine's economy – and Russia's – not growing?
- 21 Жена Хайнца страдает от смертельной формы рака и у Хайнца нет возможности попросить или взять в долг деньги на ее лечение. Он намеревается взломать дверь в офисе доктора и украсть медицинские препараты, чтобы спасти жизнь своей жены. Дилемма еще более заостряется тем фактом, что доктор, создавший лекарство для лечения этой болезни, требует непомерно высокую плату за лекарство с целью собственного обогащения.
- 22 Более подробно этот вопрос рассматривается в следующем разделе «3.3 ШКОЛА: ЕДИНЫЙ ПОДХОД КОМПОНЕНТЫ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА».
- 23 Этот метод мы применяли в работе с директорами школ в Румынии. Структура учебных семинаров, которая частично отражена в нашем исследовании, была описана и проанализирована в книге «*Демократизация вашей школы*», вышедшей на румынском языке в 1999 году. (См: Ellie Keen and Anca Tirca *Democratizing your school*, 1999 (Romanian language)).
- 24 С другой стороны, упражнения по теме D: ПОНЯТИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ могут также выполнять подобную функцию в учебных семинарах.