

**Формирование антикоррупционного мировоззрения
школьников**

Методические рекомендации

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Понятие коррупции, ее виды и формы

Коррупция как социально-историческое явление

Исторический опыт противодействия коррупции в Российском государстве

Методические материалы

Приложение

Введение

Коррупция должна быть не просто незаконной.
Она должна стать неприличной.
Д.А. Медведев

Долгое время общество уходило от обсуждения проблемы коррупции. Ныне тема открыта для обсуждения. Прозрачность антикоррупционной деятельности – залог успешности.

Противостояние коррупции – дело всего общества. Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития. Важная роль в становлении личности отводится школе. Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача школы. Уровень образования населения, его правовой культуры – это не только престиж страны, но и вопрос национальной безопасности. В докладе Общественной палаты РФ «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» был сделан неутешительный вывод: «Школа не дает сегодня необходимого набора гражданских и социальных компетенций»¹.

Борьба с коррупцией предполагает использование системы экономических, политических, правовых, психологических, образовательных и воспитательных мер. Необходимо сосредоточить усилия на ограничении сферы приложения проявлений коррупции, снижении степени ее влияния, минимизации вредных последствий, и школьное образование может и должно внести свой вклад в создание антикоррупционной атмосферы в обществе, в формирование антикоррупционной устойчивости личности.

Отсутствие целенаправленной системы мер по противодействию этому негативному явлению приводит к укоренению этого страшного социального недуга. Особенность современного момента заключается в том, что

¹ См.: Вопросы образования. 2007. № 4. С. 90.

коррупционное поведение не только сохраняется, но и перестает быть постыдным. К сожалению, в обществе бытует, а нередко и насаждается мнение, что бороться с коррупцией бессмысленно, всякое противодействие ей обречено на неудачу, а простой гражданин не имеет возможности каким-либо образом противостоять ее проявлениям.

Коррупция включает в себя две составляющие: правовую (коррупционные правонарушения, преступления) и этическую (морально-этические коррупционные отклонения, нарушения). Будучи антиобщественным явлением, она безнравственна по своей сути. Во многом именно терпимость общества к повседневным проявлениям коррупционного поведения и делает коррупцию столь распространенным явлением. Коррупция разъедает общественную мораль, культивирует алчность, жадность, игнорирование закона, насилие. В коррупцию всегда вовлечены две стороны, и всегда это – проблема нравственного выбора. Для того чтобы этот выбор был более осмысленным, взвешенным, необходимы объективная информация, знания, наглядные примеры негативных последствий, четко определенная позиция государства и всего общества.

Система антикоррупционных идей, взглядов, принципов, в которых отражается негативное отношение личности, социальных групп и всего общества к коррупционной деятельности, должна органично дополнить мировоззренческую картину подрастающего поколения.

Формирование антикоррупционного мировоззрения учащихся предполагает решение ряда задач в процессе преподавания:

- дать общее представление об исторических формах коррупции, особенностях ее проявления в различных сферах жизнедеятельности, причинах, вредных последствиях этого явления;
- сформировать навыки адекватного анализа и личностной оценки данного социального явления с опорой на принцип историзма;

- сформировать комплекс знаний, в коррупциогенных ситуациях обеспечивающих поведение в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами;
- стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения.

Следует отметить отсутствие в действующих образовательных стандартах таких понятий и вопросов, как «коррупция», «меры противодействия коррупции» и т. п., поэтому важно обогатить содержание программ и учебников идеями и материалами об антикоррупционной деятельности. Разработка системы заданий, проектирование и описание различных форм антикоррупционного просвещения школьников (практикумы, игры, интернет-уроки, дискуссии и т. п.) может стать инновационным направлением в методической деятельности педагога. Школа нуждается в педагогически обработанном материале, побуждающем учеников к формированию собственной системы ценностей.

На школьных уроках важно рассмотреть коррупцию как явление социально-историческое, социально-экономическое, правовое; осветить исторический аспект проблемы: какие этапы проходила коррупция в своем развитии, какие формы принимала, каковы причины того, что, несмотря на предпринимавшиеся государством и обществом меры, коррупция сохранялась. Через выявление причин возникновения этого феномена и понимание вреда, причиняемого им всему обществу, необходимо целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции (так же как к наркомании, алкоголизму и т. д.), развивать навыки антикоррупционного поведения. Стратегия действий учителя должна опираться на объективные данные, исторический опыт, которые опровергают расхожие стереотипы, традиционные заблуждения части населения в том, что коррупция малоопасна, а ее размах не зависит от каждого члена общества.

Предлагаемые примерные вопросы и задания, темы творческих работ и т. п. позволят углубить и конкретизировать знания в данной области. Они могут быть предложены при обсуждении на уроке, в качестве домашнего

задания, поскольку требуют работы с дополнительной литературой, ресурсами Интернета и т. д. Учитель сможет расставить смысловые акценты при изучении ряда тем, выявлять отношение учащихся к проблемам коррупции, вырабатывать установки на антикоррупционное сознание и поведение.

Содержание по антикоррупционной тематике (прежде всего с опорой на принцип доступности для школьников различного возраста) может включаться в разделы, темы курсов истории, обществознания, географии, литературы и др., в программы спецкурсов (элективов) для старшеклассников, а также изучаться педагогами в виде отдельных модулей в системе повышения квалификации.

Выделим темы, вопросы содержания стандартов, при изучении которых сведения, задания по антикоррупционной тематике могут сделать уроки более интересными, действенными, воспитывающими².

Всеобщая история

Изучаемые темы³	Вопросы содержания
Цивилизации Древнего мира и Средневековья	<p>Социальные нормы и духовные ценности.</p> <p>Полисная политико-правовая организация и социальная структура. Демократия и тирания. Римская республика и империя. Римское право.</p> <p>Становление иудео-христианской духовной традиции, ее религиозно-мировоззренческие особенности.</p> <p>Социальные нормы и мотивы общественного поведения человека в исламском обществе.</p> <p>Особенности социальной этики, отношения к труду и собственности, правовой культуры, духовных ценностей в католической и православной традициях</p>
Новое время: эпоха модернизации	<p>Новации в образе жизни, характере мышления, ценностных ориентирах и социальных нормах в эпоху Возрождения и Реформации. Становление протестантской политической культуры и социальной этики.</p> <p>Идеология Просвещения. Становление гражданского общества</p>
От Новой к Новейшей истории: пути развития	<p>Монополистический капитализм и противоречия его развития. Переход к смешанной экономике в сер. XX в.</p>

² Подробно учебное содержание по данной тематике см.: *Журавлева О.Н.* Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие. *Рек. РЭС КО СПб.* М.: ИЦ «Вентана-Граф», 2009.

³ Из примерной (типовой) программы среднего (полного) общего образования. М., 2004.

индустриального общества	«Государство благосостояния». Эволюция собственности, трудовых отношений и предпринимательства во второй половине XIX в. – середине XX в. Изменение социальной структуры индустриального общества. «Общество потребления» и причины его кризиса в конце 1960-х гг. Формирование социального правового государства. Демократизация общественно-политической жизни. Предпосылки системного (экономического, социально-психологического, идеологического) кризиса индустриального общества на рубеже 1960-х – 1970-х гг. Складывание международно-правовой системы. Развертывание интеграционных процессов в Европе
Человечество на этапе перехода к информационному обществу	Собственность, труд и творчество в информационном обществе. Интернационализация экономики и формирование единого информационного пространства. Особенности современных социально-экономических процессов в странах Запада и Востока. Европейский Союз. Кризис международно-правовой системы и проблема национального суверенитета

История России

Изучаемые темы	Вопросы содержания
Русь в IX – начале XII в.	Развитие норм права на Руси. «Русская Правда»
Российское государство во второй половине XV–XVII вв.	Формирование новой системы управления страной. Установление царской власти. Складывание идеологии самодержавия. Реформы середины XVI в. Особенности русской традиционной (средневековой) культуры. Формирование национального самосознания
Россия в XVIII – середине XIX в.	Петровские преобразования. Новая система государственной власти и управления. Россия в период дворцовых переворотов. Расширение прав и привилегий дворянства. Просвещенный абсолютизм. Новая система государственной власти и управления. Попытки укрепления абсолютизма в первой половине XIX в. Реформы системы государственного управления. Особенности русского Просвещения. Формирование русского литературного языка
Россия во второй половине XIX – начале XX в.	Роль государства в экономической жизни страны. Обострение экономических и социальных противоречий в условиях форсированной модернизации. Духовная жизнь российского общества на рубеже XIX–XX вв.
Революция 1917 г. и Гражданская война в России	Общественно-политический кризис накануне 1917 г. Кризис власти. Маргинализация общества. Утверждение Советской власти. Первые декреты Советской власти.
Советское общество в 1922–1941 гг.	Успехи, противоречия и кризисы НЭПа. Противоречия социалистической модернизации. Централизованная (командная) система управления. Мобилизационный характер советской экономики. Власть партийно-государственного аппарата.

	Номенклатура.
СССР в первые послевоенные десятилетия.	Экономические реформы 1950-х – начала 1960-х гг., реорганизации органов власти и управления. Духовная жизнь в послевоенные годы. Демократизация общественной жизни в период «оттепели»
СССР в середине 1960-х – начале 1980-х гг.	Экономические реформы середины 1960-х гг. Дефицит товаров народного потребления, развитие «теневой экономики» и коррупции. «Застой» как проявление кризиса советской модели развития. Попытки преодоления кризисных тенденций в советском обществе в начале 1980-х гг.
Советское общество в 1985–1991 гг.	Попытки модернизации советской экономики и политической системы во второй половине 1980-х гг. Введение принципов самокупаемости и хозрасчета, начало развития предпринимательства. Политика «гласности». Отмена цензуры и развитие плюрализма в СМИ. Демократизация общественной жизни
Российская Федерация	<p>Становление новой российской государственности. Общественно-политическое развитие России во второй половине 1990-х гг. Переход к рыночной экономике: реформы и их последствия. «Шоковая терапия». Структурная перестройка экономики, изменение отношений собственности.</p> <p>Дискуссия о результатах социально-экономических и политических реформ 1990-х гг.</p> <p>Курс на укрепление государственности, экономический подъем, социальную и политическую стабильность, упрочение национальной безопасности, достойное для России место в мировом сообществе.</p> <p>Участие России в формировании современной международно-правовой системы. Россия в мировых интеграционных процессах</p>

Обществознание (включая экономику и право)

Изучаемые темы	Вопросы содержания
Человек как творец и творение культуры	<p>Мировоззрение, его место в духовном мире человека. Типы мировоззрения. Свобода совести.</p> <p>Свобода и необходимость в человеческой деятельности. Свобода как условие самореализации личности. Выбор в условиях альтернативы и ответственность за его последствия. Гражданские качества личности</p>
Общество как сложная динамическая система	<p>Социальные взаимодействия и общественные отношения. Понятие о социальных институтах, нормах, процессах. Основные институты общества.</p> <p>Особенности современного мира. Социальные и гуманитарные аспекты глобальных проблем. Общество и человек перед лицом угроз и вызовов XXI в.</p> <p>Основы конституционного строя РФ. Народовластие. Система конституционных прав и свобод в РФ</p>
Экономика	<p>Рыночные отношения в современной экономике. Особенности современной экономики России. Экономическая политика РФ. Совершенная и</p>

	<p>несовершенная конкуренция. Политика защиты конкуренции и антимонопольное законодательство. Естественные монополии, их роль и значение в экономике России. Финансовый рынок. Банковская система. Роль государства в экономике. Общественные блага. Налоговая система в РФ. Виды налогов. Функции налогов. Основы денежной и бюджетной политики государства. Кредитно-финансовая политика. Государственный бюджет. Глобальные экономические проблемы</p>
Социальные отношения	<p>Виды социальных норм. Социальный контроль и самоконтроль. Отклоняющееся поведение. Молодежь как социальная группа, особенности молодежной субкультуры. Национальное самосознание</p>
Политика как общественное явление	<p>Государство как главный институт политической власти. Функции государства. Политика как общественное явление. Политическая деятельность. Политические цели и средства их достижения. Демократия, ее основные ценности и признаки. Гражданское общество и государство. Проблемы формирования правового государства и гражданского общества в РФ. Гражданские инициативы. Роль средств массовой информации в политической жизни общества</p>
Человек в системе общественных отношений	<p>Общественное и индивидуальное сознание. Социализация индивида. Социальная роль. Социальные роли в юношеском возрасте. Духовная жизнь человека. Самосознание индивида и социальное поведение. Ценности и нормы. Мотивы и предпочтения. Свобода и ответственность. Человек в системе экономических отношений. Свобода экономической деятельности. Рациональное экономическое поведение собственника, работника, потребителя, семьянина, гражданина. Человек в политической жизни. Политический статус личности. Политическая психология и политическое поведение. Политическое лидерство. Лидеры и ведомые</p>
Правовое регулирование общественных отношений	<p>Право в системе социальных норм. Понятие прав и свобод человека. Основные конституционные права и обязанности граждан:</p> <ul style="list-style-type: none"> • право граждан участвовать в управлении делами государства; • право на образование; • право на благоприятную окружающую среду. Гарантии и способы защиты экологических прав граждан. Юридическая ответственность за экологические правонарушения; • обязанность защиты Отечества. Основания отсрочки от военной службы. Право на альтернативную гражданскую службу; • права и обязанности налогоплательщика.

	<p>Законные интересы. Правосознание и правовая культура. Правомерное поведение.</p> <p>Система российского права. Юридическая ответственность за налоговые правонарушения.</p> <p>Организационно-правовые формы и правовой режим предпринимательской деятельности.</p> <p>Законодательство РФ об образовании. Правила приема в образовательные учреждения профессионального образования. Порядок оказания платных образовательных услуг.</p> <p>Особенности уголовного процесса. Виды уголовных наказаний и порядок их назначения.</p> <p>Понятие преступления. Действие уголовного закона. Понятие уголовной ответственности, ее основания. Ответственность несовершеннолетних. Защита прав обвиняемого, потерпевшего и свидетеля в уголовном процессе.</p> <p>Понятие и система международного права. Международные документы о правах человека. Международная защита прав человека в условиях мирного и военного времени. Взаимоотношения международного и национального права</p>
--	---

Понятие коррупции, ее виды и формы

В римском праве существовал термин *corrumpere*, который являлся синонимом слов «разламывать», «портить», «разрушать», «повреждать», «подкупать» и одновременно обозначал любое должностное противоправное действие. *Corrupt* в переводе с английского – развращенный, продажный, бесчестный, corruption – порча, разложение, искажение, испорченность.

Единственного, однозначного определения понятия «коррупция» в настоящее время не существует. Это связано как со сложностью самого социального явления, так и с различиями позиций, с которых оно рассматривается: политических, экономических, правовых, моральных, бытовых и т. д.

Одним из наиболее кратких и емких определений представляется следующее: коррупция – деятельность, заключающаяся в умышленном использовании должностными лицами доверенных им прав и властных полномочий для личного обогащения, получения выгод.

В Российском Национальном плане противодействия коррупции (2008 г.) также определен ряд понятий: «коррупция» – как социально-юридическое явление, «коррупционное правонарушение» – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как «скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции...».

В Федеральном законе № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» дано следующее определение коррупции: «а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки,

злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Коррупция появилась, как только возник управленческий аппарат. Ей подвержены и богатые, и бедные страны, с демократическими и недемократическими институтами, независимо от географического положения. Не следует искать истинные корни коррупции только в чертах национального характера, в особенностях культурной традиции. Некоторые исследователи причины возникновения коррупции ограничивают психологическими мотивами поведения индивида, например, такими, как эгоизм, жадность, невозможность противостоять искушению в условиях распространения низких этических стандартов. Однако причины живучести этого недуга сложны и многообразны, они носят как морально-этический, так и институциональный характер.

Основными причинами высокого уровня коррупции в странах с экономикой переходного периода называют следующие:

- экономический упадок;
- политическая нестабильность;
- неразвитость и несовершенство законодательства;
- неэффективность институтов власти;
- слабость институтов гражданского общества;
- отсутствие прочных демократических традиций;
- субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства населения России (граждане надеются не на себя, а на «мудрого» правителя,

боятся брать на себя инициативу, не готовы отвечать за последствия своих решений);

- слабость судебной системы;
- неразвитость правового сознания населения;
- подчиненность чиновников не закону, а начальству и инструкциям;
- избирательность, непоследовательность в применении законодательства⁴.

Коррупции в немалой степени способствуют незнание гражданами своих прав и обязанностей чиновников; усложненность бюрократических процедур; монополия ведомств на предоставление услуг; структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство может принимать властные решения и оказывать услуги, непрофессионализм отдельных бюрократов. Сохраняется несоответствие между новыми условиями, в которых должен функционировать государственный организм, и устаревшими механизмами этого функционирования; преобладают стереотипы, определяющие упрощенные подходы к решению задач по противодействию коррупции. Чтобы знать, в каких направлениях вести борьбу с этими явлениями, следует учитывать и существование объективных причин, например:

— значительные размеры территории. Россия — огромное государство, и организовать эффективный контроль, особенно на окраинах, здесь труднее, чем, например, в Швеции;

— значительный объем государственных расходов;

— особенности массового сознания, в котором закон не получил еще значения высшей силы, а также национального менталитета и общественной морали;

— недостаточное развитие институтов гражданского общества, СМИ;

— ситуация в экономике, где не всегда четко определены права собственности, господствуют монополизм, поведение, направленное на

⁴ См.: Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.

получение выгод путем манипулирования законодательными или экономическими условиями, а не путем производства и продажи товаров или услуг (рентоориентированное поведение);

— множество меняющихся, часто противоречащих один другому законов и постановлений.

Основными признаками коррупционного действия являются:

Использование должностного положения, статуса.

Обоюдное согласие участников действия.

Наличие взаимных обязательств.

Принимаемое решение нарушает закон или противоречит интересам общества, моральным нормам.

Сознательное подчинение общих интересов личной выгоде.

Получение определенных выгод, преимуществ обеими сторонами, наличие корыстной или иной личной заинтересованности.

Обе стороны стремятся скрыть свои действия.

К публичным (против интересов государственной службы или органов местного самоуправления) коррупционным преступлениям во всех случаях Уголовный кодекс РФ относит следующие: получение и дачу взятки (ст. 290, 291); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); служебный подлог (ст. 292); провокация взятки с целью шантажа (ст. 304); подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика (ч. 1. ст. 309); а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдумов (п. «а» ч. 2. ст. 141 УК РФ).

Безусловно, коррупция – социально опасное явление, наносящее вред не только всем сферам жизни государства и общества, но и каждому из нас. Она является тормозом развития, своего рода «бездонной дырой», поглощающей ресурсы и богатства страны. Ее последствиями являются:

- неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов;
- потери налогов, когда налоговые органы присваивают себе часть налогов; снижение налоговых поступлений в государственный бюджет, отток капитала за рубеж;

- снижение эффективности работы государственного аппарата;
- потери гражданами времени и денег из-за чинимых чиновниками препятствий;
- воспрепятствование деятельности частных предпринимателей, их разорение;
- снижение инвестиций в производство, замедление экономического роста;
- серьезное препятствие на пути притока иностранных инвестиций и передовых технологий и, следовательно, для развития нашей страны;
- рост социального неравенства;
- несправедливое распределение доходов, обогащение взяточника за счет общества;
- падение общественного доверия к системе правосудия;
- усиление организованной преступности. Коррупция — основа криминальных структур, важнейший источник финансирования, материальная основа распространения международного терроризма;
- ущерб политической легитимности власти, что вызывает у граждан сомнения в своей способности оказывать влияние на процесс принятия в стране политических решений и разочарование в демократии и ее институтах;
- подавление правящей элитой механизмов контроля над коррупцией: свободной прессы, независимых судов, организаций гражданского общества, конкурирующих элит (оппозиции) и индивидуальных прав граждан, что может способствовать переходу к другой, более жесткой форме государственного устройства – диктатуре;
- рост цен за счет издержек, связанных с «платными услугами чиновникам»; опасность появления второсортных товаров, использования вредных технологий на производстве и т. п. По приблизительным подсчетам ученых Гарвардского университета, коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг на 5–15%;

- неэффективное использование способностей индивидов. В результате искажаются и властные отношения, подбор кадров осуществляется не по деловым качествам, а по умению вписаться в «коррупционную пирамиду», где каждый нижестоящий передает часть своих незаконных доходов наверх, а начальство покрывает коррупционную практику своих подчиненных;
- лишение общества интеллектуального потенциала, талантливых людей;
- падение престижа государства, ведущее к его мировой изоляции;
- деградация общественной морали. Коррупционная система предполагает существенное различие между официально заявляемыми и реально существующими в обществе ценностями и потому формирует «двойное сознание» и др.

В зависимости от уровня власти выделяют коррупцию низовую (индивидуальную, мелкую, повседневную) и вершинную (элитарную, политическую, крупную). Между ними, несмотря на существенную разницу в уровнях, существует органическая взаимосвязь. Мелкая коррупция «высасывает» материальное благосостояние людей, элитарная поглощает заметную часть государственной и частной экономики. Но и та и другая одинаково опасны, поскольку разрушают правовые основы общества, государственную власть, общественную мораль и нравственность.

Выделяют также коррупцию в государственном (муниципальном) и негосударственном секторе (политические партии, церковь, профсоюзы, церковь, спортивные, благотворительные организации и др.).

В зависимости от области приложения существует экономическая (в ней часто выделяют деловую и повседневную) и политическая (в том числе электоральная – подкуп избирателей или организаторов избирательного процесса; парламентская, партийная и др.).

По сфере действия разграничивают полицейскую, пенитенциарную (в уголовно-исправительной системе), экологическую (в сфере экологической безопасности государства, хищнического отношения к природным ресурсами т. п.) коррупцию.

По степени регулярности коррупционных связей – эпизодическую, систематическую (институциональную) коррупции и клептократию (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

По источникам происхождения – экзогенную (порождена внешними факторами) и эндогенную (зависит от внутренних причин).

В одном из иностранных исследований коррупция делится на «белую» (общепринятую), «серую» (отчасти осуждаемую) и «черную» (осуждаемую законом и обществом). Особо опасным является то, что российская коррупция все больше становится повседневной, обычной («белой»).

Как показал опрос ВЦИОМа 2006 г., россияне считают взятки скорее «хозяйственными издержками» и относятся к ним как «к норме». На бытовом уровне «простым людям» многие вопросы сложно решить без взяток: нужно давать «на лапу», чтобы получить справку, поступить в вуз, устроить ребенка в садик или школу. При этом 30% опрошенных россиян высказали мнение, что дача взяток на низовом уровне – подарков, денег врачам, преподавателям школ и вузов – к серьезным последствиям не приводит и сравнивать «бытовые» расходы с коррупцией во власти нельзя.

Согласно опросу, проведенному ВЦИОМ в мае 2009 г., чуть более трети (37%) респондентов верят в победу над коррупцией, но только при условии политической воли и решительности властей и общества. По сравнению с апрелем 2008 г. россияне еще больше укрепились во мнении, что причина коррупции – в жадности, аморальности чиновников (44% против 39% в 2008 г.). Почти половина (49%) уверены в том, что людям станет проще решать свои проблемы, если чиновники перестанут брать взятки. Наконец, 29% уверены – отсутствие коррупции существенно не повлияет на решение проблем простых людей.

Также выделяются вертикальная (отношения с вышестоящими чиновниками или в одной организации, но на разных уровнях) и горизонтальная (отношения чиновников одного уровня, но различных ведомств) коррупции; международная (транснациональная) – связанная с деятельностью международных организаций или корпораций – и т. д.

Являясь системной характеристикой, коррупция проявляется в самых различных формах. Например: взяточничество включает влияние на действия или решения должностного лица путем обещания, предложения или предоставления ему какой-либо выгоды; оплата таможенных пошлин и налогов не производится в необходимом объеме и государственная казна не пополняется. Так, компьютерная техника оформляется при ввозе в страну как отдельные комплектующие, что делает пошлины в несколько раз меньше.

Растрата – кража ресурсов людьми, облеченными властью или контролем над какими-либо ценностями. Например, кража части продуктов и продажа их другим сторонам осуществляется государственными служащими, отвечающими за распределение продовольствия; продажа медикаментов вместо их бесплатного предоставления пациентам и т. п.

Вымогательство – принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Данное принуждение может быть осуществлено при помощи давления, в том числе и морального. Например, когда с родственников больного человека вымогается взятка за проведение экстренной операции, в то время как в общей очереди операцию придется «ждать очень долго». Допросы с применением пыток и насильственное принуждение к даче показаний тоже могут рассматриваться как коррупция.

Злоупотребление правом на рассмотрение различных запросов, произвольное использование служебных полномочий для предоставления неоправданных льгот любой группе или индивидууму или дискриминация последних. Получение незаконного пособия, льготы или вознаграждения – получение должностным лицом чего-либо ценного от тех, кто хотел бы повлиять на принятие должностным лицом того или иного решения.

Совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью. Например, предприниматель становится чиновником, депутатом и добивается преимуществ для бизнеса.

Фаворитизм – назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, в соответствии с их принадлежностью к партии, религии и т. п. Государственный служащий обеспечивает определенные услуги, полномочия, рабочие места и льготы политическим союзникам, друзьям. Кумовство – форма фаворитизма, когда должностное лицо предпочитает при назначении на государственные должности выдвигать своих родственников. Кумовство включает в себя непотизм (от *лат.* *peros* – внук, племянник) и многочисленные формы незаконного присвоения

публичных средств для личного, семейного, группового или корпоративного использования. Например, вновь избранная администрация заменяет государственных служащих членами своих семей и близких, друзей.

Коррупция в современном виде не всегда связана с явными денежными или другими материальными благами. Завуалированная форма взятки – банковская ссуда на льготных условиях, продажа товаров по заниженной цене или, наоборот, покупка товаров по завышенной цене, заключение фиктивных трудовых договоров с выплатой зарплаты взяточнику, его родственникам или друзьям, получение льготного кредита, завышение гонораров за лекции, статьи и книги, оплата отдыха за границей, оплата обучения детей, уменьшение арендной платы и т. д. На базе коррупции развивается полулегальный бизнес, помогающий решать ряд вопросов, о чем говорят многочисленные рекламные листки: «помощь в получении...», «вернем водительские права» и т. п.

Незаконные пожертвования и вклады – правительство или политические партии у власти получают деньги в обмен на потакание юридическим лицам или каким-либо группам, делающим такие пожертвования и вклады, а также оказываемые услуги – лечение, ремонтные и строительные работы, санаторные и туристические путевки, поездки за границу, оплата развлечений и других расходов безвозмездно или по заниженной стоимости.

Есть основания говорить об особом виде коррупции – коррупции политической. Она представляет собой коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп, корпораций или отдельных лиц за власть. Существуют случаи покупки голосов избирателей во время выборов. Данный вид коррупции разрушает фундаментальные демократические процессы и основательно подрывает политические и правовые устои власти и ее авторитет. Политическая коррупция сегодня является наиболее опасным явлением, несущим в себе прямую угрозу благополучию и безопасности

личности, общества и государства. Ее опасность многократно возрастает еще и потому, что она в наименьшей степени подпадает под определение «преступные деяния».

Следует отметить, что не все формы коррупции криминализированы, т. е. уголовно наказуемы, в РФ (коррупционное деяние признается тяжким или особо тяжким преступлением: например, Уголовный кодекс РФ предусматривает два вида преступлений, связанных со взяткой: получение взятки (статья 290 УК РФ) и дача взятки (статья 291 УК РФ), например: nepotизм, фаворитизм, протекционизм, переход госслужащего после отставки в коммерческие организации, манипулирование некоторой информацией (ее сокрытие, искажение) и др., но тем не менее они остаются общественно опасной, аморальной деятельностью.

Присутствие этого зла в жизни и делах общества получило отражение не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Дж. Чосер («Кентерберийские рассказы»), У. Шекспир («Венецианский купец», «Мера за меру»), А. Данте (части поэмы «Божественная комедия» – «Ад» и «Чистилище»). Так, еще семь веков тому назад Данте поместил коррупционеров в самые темные и глубокие круги Ада.

Русский человек, на протяжении своей жизни неоднократно сталкиваясь с беззаконием и мздоимством, описывал этот распространенный порок. Еще в Средневековье появились образы «шемякина суда» и «московской волокиты», а чиновника называли не иначе как «крапивным семенем». Коррупция нашла стихийное отражение и в языке: «богопротивное лакомство» (Петр Великий), «произвольное самовознаграждение» (С. Уваров), «служебные сладости» (М. Салтыков-Щедрин) и т. п. В словаре Даля множество пословиц на тему взяточничества: «Судьям то и полезно, что в карман полезло», «Всяк подьячий любит калач горячий», «В суд ногой – в карман рукой», «Земля любит навоз, лошадь овес, а воевода принос» и др. Российское мздоимство обессмертили в своих произведениях русские

писатели Н.В. Гоголь, М.Е. Салтыков-Щедрин, И.И. Лажечников, А.В. Сухово-Кобылин и многие другие. Не обошли этот порок и баснописцы. В начале XIX в. великий И.А. Крылов посвятил этой теме басню «Лисица и сурок». В пьесах А.Н. Островского поставлена проблема злоупотреблений в государственном аппарате («Доходное место», «Воевода» и др.).

Яркие художественные образы «переродившихся» советских служащих были созданы В. Маяковским, И. Ильфом и Е. Петровым, М. Зощенко, М. Булгаковым и другими авторами. Имя одного из героев книги Ильфа и Петрова «Золотой теленок» Корейко, скромного служащего ничем не примечательного учреждения и одновременно подпольного миллионера, сколотившего состояние на теневых незаконных махинациях, до сих пор является нарицательным.

Знакомство с историческим опытом противодействия коррупции чрезвычайно важны для практических действий по предотвращению и профилактике коррупции во всех ее формах и проявлениях, предупреждению и нейтрализации коррупционного поведения как образа жизни.

Коррупция как социально-историческое явление

Коррупция «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам».

Томас Гоббс

Коррупция – ровесник государственности. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине III тыс. до н. э., уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения. С аналогичными вопросами сталкивались и правители Древнего Египта. Первый трактат с осуждением коррупции — «Артхашастра» — опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индии) в IV в. до н. э. Древнеиндийский автор выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринять мед, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. В одной из книг Библии – Книге премудрости Иисуса сына Сирахова – отец наставляет сына: «Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убояться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...». Большое внимание уделялось социальным обличениям в древнейшем разделе Библии – Ветхом Завете: «Я знаю как многочисленны ваши преступления и как тяжки ваши грехи: вы притесняете правого, берете взятки, а нищего, ищущего правосудие, гоните от ворот». Не случайно

ведущие религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых»; «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188); «Дающий взятку и берущий взятку оба окажутся в адском пламени» (Хадис Пророка Мухаммеда. Сборник «Сады благодетельных» имама Ан-Навави) и т. д.

Основным средством борьбы с казнокрадством была слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление.

О взятках упоминается и в древнеримских «12 таблицах» (V в. до н. э.). Вымогательство было весьма распространенной страстью между римскими сановниками. Известна речь Цицерона, произнесенная им в 70 г. до н.э. в Римском Сенате против наместника в Сицилии – Верреса, обвиненного жителями в вымогательствах, присвоении предметов искусства. Считая дело проигранным, Веррес еще до окончания процесса добровольно удалился в изгнание, его имущество было конфисковано.

В позднереспубликанском Риме Гай Юлий Цезарь добился сурового наказания за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, к примеру, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов.

Разрушительное влияние коррупции было одной из причин распада Римской империи.

Коренной перелом в отношении общества к личным доходам чиновников произошел только в Западной Европе эпохи Нового времени. Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения стали уступать место чисто служебным, а потому получение чиновником личного дохода, помимо положенного ему жалованья, начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. Общество стало

оказывать все больше влияние на качество работы государственного аппарата. В конечном счете в централизованных государствах Нового времени коррупция чиновников хотя и не исчезла, но резко сократилась.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX и XX вв. С одной стороны, начался новый подъем мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников. С другой – рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» – уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала.

Во второй половине XX в. появились клептократические режимы (на Филиппинах, Гаити, в Парагвае, большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений. Такие режимы базируются на коррупции как форме организации власти.

В 1970-е гг. на весь мир прогремел скандал с американской фирмой «Локхид», которая для продажи своих самолетов давала крупные взятки высокопоставленным политикам и чиновникам ФРГ, Японии и других стран. Примерно с этого времени коррупция стала осознаваться как одна из глобальных проблем современности, мешающая развитию всех стран мира. Еще более острой проблема стала в 1990-е гг., когда страны постсоциалистического пространства продемонстрировали размах коррупции, сопоставимый с ситуацией в развивающихся странах.

Мировое сообщество значительное внимание уделяет борьбе с коррупцией и ее предупреждению. Только за последнее десятилетие под эгидой ООН были приняты: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996 г.); Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (1997 г.), Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и др. Не меньшая работа проведена

Советом Европы, Европейским Союзом, Организацией американских государств (ОАГ), Организацией экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) и др.

В Великобритании Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана в 1995 г. сформулировал семь принципов государственной работы чиновников – своеобразный кодекс поведения:

нестыжательство – служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

неподкупность – недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

объективность – непредвзятое решение всех вопросов;

подотчетность – ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

открытость – максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

честность – обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

лидерство – соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

По инициативе ООН для пропаганды знаний о коррупции был учрежден Международный день борьбы с коррупцией, который ежегодно отмечается **9 декабря**. В этот день в 2003 г. в мексиканском городе Мерида была открыта для подписания Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей в 2003 г. 8 марта 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию. Документ обязывает подписавшие его государства (ныне 140 стран) объявить уголовным преступлением взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов. Согласно одному из положений Конвенции, необходимо возвращать средства в ту страну, откуда они поступили в результате коррупции. Конвенция должна стать важным инструментом международного права для противодействия коррупции, «наносщей ущерб развитию стран и представляющей угрозу демократии и режиму правового государства».

Исторический опыт противодействия коррупции в Российском государстве

Нет ничего ошибочнее, чем мысль, что
казнями можно... отучить от взяточничества.

В.Г. Короленко.

Русская государственность на начальных этапах своей истории характеризовалась княжеско-дружинным управлением. Они и составляли «аппарат власти». Дружина жила за счет доходов князя, многочисленные пиры и раздача богатств служили средством сплочения дружины и поддержания княжеского авторитета.

В древнерусских источниках сведения о первых злоупотреблениях должностных лиц сохранились примерно с XII в. Современники Даниила Заточника вопрошали, какая же судьба ожидает тиуна на том свете, потому что тиун несправедливо судит, взятки берет, людей мучит. Осуждение обществом этого порока сопровождалось порицанием и на государственном уровне.

Пространная редакция Русской Правды содержит две статьи (ст. 9 и 74), в которых устанавливает фиксированные размеры натурального и денежного обеспечения общиной государственных чиновников. Согласно этим положениям, государственным чиновникам, собиравшим виры, и судебным чиновникам при взыскании ими продажи полагалась определенная сумма от взысканных штрафов (1/5 часть), а также обеспечение продуктами питания по потребностям. Наказания производились по усмотрению князя или его доверенных лиц – в основном имущественного взыскания.

Отправной точкой в зарождении коррупционных отношений является традиция «почести», подношения даров.

Так, в тяжелые времена ордынского ига сложилась качественно новая ситуация: демократические вечевые традиции уходили в прошлое, русские князья должны были считаться с мнением золотоордынских ханов и их наместников. За ярлыком на княжение

надо было ехать в столицу Золотой Орды, конечно, с подношениями хану и его приближенным. Князь и его окружение также стали воспринимать это как норму.

Есть несколько терминов, связанных с проявлениями коррупции в период древней и средневековой Руси: почесть, посул (в том числе «тайный посул»), мздоимство, лихоимство. Посул – слово, имевшее в русском языке несколько значений: это и обещанная плата, и выкуп, и пошлина, и взятка (сам термин «взятка» появляется в XVIII в.) – незаконное вознаграждение за осуществление официальных властных полномочий (впервые упоминается в Двинской уставной грамоте 1397–1398 гг.).

«Почесть» постепенно из официально незапрещенной формы добровольного приношения преобразовывается в мздоимство (получение благ за действие/бездействие без нарушения закона) и лихоимство (получение чиновником каких-либо благ за совершение противоправного действия/бездействия, нарушающие законодательство).

Первым, кто в нашей истории попытался законом ограничить действия любителей «запустить лапу» в государственную казну, стал Иван III (1462–1505). В Судебнике 1497 г. впервые вводилось запрещение брать посулы. Однако формальные запрещения были малоэффективны. Преступления должностных лиц все более распространялись, и к XVI в. стало очевидно, что без установления в законодательном порядке определенных санкций борьба со взяточничеством и лихоимством невозможна.

В период царствования Ивана Грозного по Судебнику 1550 г. взяточничество было признано преступлением, и были установлены строгие наказания за нарушение этого запрета. Ответственность предусматривалась в виде временного и бессрочного тюремного заключения. Кроме того, избличенные в преступлении подвергались телесным наказаниям. Виновному привязывали к шее вещь, взятую им в подарок, например: кошелек, серебро, жемчуг, соленую рыбу. Впервые в качестве наказания за чрезмерность во взятках была применена смертная казнь: дьяка, который принял в качестве взятки жареного гуся, начиненного монетами, по

царскому приказу казнили. В Судебнике Ивана IV фиксируется одна из мер, с помощью которых правительство пыталось бороться с преступлениями такого рода: надзор начальников за своими подчиненными. Согласно статье 4, дьяк, составивший за взятку подложный протокол или исказивший показания сторон, уплачивал сумму иска и подвергался тюремному заключению. Вторую половину должен был уплатить боярин, не уследивший за своим подчиненным.

Политический строй Московского государства развивался в сторону централизации, но достаточно оформленного государственного аппарата еще не было. Административно-территориальное деление было архаичным. В это время в условиях отсутствия профессиональных управленческих кадров практиковалось назначение служилых людей в город или волость «для расправы людям и всякого устройства землям, себе же для покоя и прокормления». Власть на местах была передана в руки наместников и волостелей, которые получали в управление отдельные территории (уезды, волости), и за выполнение административных и судебных функций местная власть казенного жалованья от московской власти не имела, а получала в свое распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх установленных податей в казну, т. е. они «кормились» за счет населения управляемых ими территорий. В дошедших до нас записях земских старост о расходах подробно указывается, сколько денег, мяса, рыбы, свечей, пирогов и других полезных в хозяйстве предметов «несено» воеводе, подьячим и прочим слугам государевым. Такие подношения были делом обыкновенным и непротивозаконным. Даже в московских приказах, где большая часть служащих получала жалованье, пусть и небольшое, «кормление от дел» было существенным и вполне легальным источником чиновничьего благосостояния. Подобные сохранившиеся «обычаи» есть не что иное, как видоизмененная практика подношений времен средневековой Руси.

Земской реформой 1555–1556 гг. институт «кормления» был ликвидирован, а сборы на содержание кормленщиков превращались в особый налог в пользу казны.

С этого времени можно говорить о развитии коррупции в современном смысле слова. С ростом управленческого аппарата коррупционные действия, несмотря на многочисленные запрещения, нередко приобретали всеобъемлющий характер.

Слабая информированность правительства о положении дел на местах, особенно в отдаленных окраинах, заставляла идти на предоставление широких полномочий воеводам. Но то же самое расстройство хозяйства не позволяло, отменив кормления, ввести выплату жалованья воеводам, которые так же, как и другие административные работники, должны были кормиться «от дел».

Ярким примером того, к каким последствиям может привести коррупция, является Соляной бунт 1648 г. в Москве. Масштабы коррупции в это время настолько возросли, что послужили одним из поводов к восстанию. Непопулярные меры правительства в налоговой системе усугублялись лихоимством. Особенно отличился возглавлявший Земский приказ Леонтий Плещеев, который превратил суд в инструмент беспредельного вымогательства (по ложным обвинениям сажал людей в тюрьму и освобождал только за взятку), а также его шурин, руководитель Пушкарского приказа Петр Трахониотов, который месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным, присваивая деньги служилых людей. Во время бунта участники потребовали выдать ненавистных высокопоставленных чиновников. Казнь «лихоимцев» послужила уроком для других чиновников. Царю Алексею Михайловичу пришлось в специальном обращении к восставшим обещать, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи чинили расправу «без посулов».

Тенденцию борьбы с должностными преступлениями продолжило Соборное уложение 1649 г. Принятое после бунта, это уложение действовало более двух веков. Оно осуждало взяточничество и предусматривало многочисленные наказания за преступления, подпадающие под понятие коррупции: подлог при переписке судебного дела, утайка пошлин при регистрации дел, притеснение населения. К нарушителям применяли достаточно суровые меры.

Судью, бравшего взятки, могли уличить собственные его слуги или взяткодатели, которые, по словам В.О. Ключевского, нередко пользовались доносом в случае, если не были удовлетворены исходом разбирательства. Должностное лицо, уличенное в коррупции, должно было вернуть взятые подарки и подвергнуться правезу, т. е. битью батогами, пока виновный не выплачивал штраф. Судьи за взятки подвергались казни, или «что государь укажет».

Анализ норм уложения показывает, что основным законодательный акт XVII в. существенно дополнил законодательство по борьбе с лихоимством в сфере судебной деятельности, но при этом не внес каких-либо серьезных изменений в правовое регулирование борьбы со взяточничеством в иных сферах.

Тем не менее Соборное уложение 1649 г. укрепило законом положение государства.

Борьба с коррупционными преступлениями занимала важное место в государственной внутренней политике Петра I (1682–1725). Большое значение в борьбе Петра I с должностными преступлениями имело введение в 1711 г. института фискалов, с помощью которых Сенат осуществлял контроль над деятельностью государственных чиновников. Эта особая категория лиц, состоявших при Сенате, была призвана тайно выявлять и доносить, обличать в суде должностных лиц, наносящих вред государству, в том числе во взяточничестве, казнокрадстве и др. Однако порок взяточничества имел место и среди самих фискалов. Например, фискал

Нестеров был уличен во взятии с провинциал-фискала Попцова деньгами – 300 рублей, а также рожью, скотиной, часами и др.

Царь осознавал ту опасность, которую создавала коррупция для проводимых им государственных реформ. Указ от 23 октября 1713 г. «О доношении всяким людям о государственных интересах царскому величеству самому» обещал вознаграждение тем, кто донесет на казнокрадов, и «кто на такого злодея подлинно донесет... тому за такую его службу богатство того преступника движимое и недвижимое отдано будет; а буде достоин будет, дастся ему и чин его...». Следует отметить значение Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» (24 декабря 1714 г.), в котором взяточничество квалифицировалось как преступление, подлежащее строжайшему наказанию. За взяточничество Петр I установил смертную казнь. В более легких случаях – вечная ссылка с вырыванием ноздрей и конфискация имущества.

В качестве предупредительной меры указом было предусмотрено обязательное ознакомление всех чиновников с текстом законодательного акта под расписку, чтобы впоследствии неведением никто не отговаривался. Отличительной чертой указа стало введение принципа равенства ответственности за взяточничество для всех чиновников независимо от класса занимаемой ими должности.

С 1715 г. все чиновники стали получать фиксированную зарплату, получение взятки в любой форме рассматривалось как преступление. Количество чиновников при Петре I возросло так, что жалованье выплачивалось нерегулярно и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода.

При Петре взяточников нещадно били батогами, клеймили, ссылали, однако принимаемые меры желаемого эффекта не давали.

Способствовал развитию коррупции получивший распространение при российском императорском дворе фаворитизм. Известны многочисленные эпизоды коррупционной деятельности фаворита Петра I князя Александра

Меншикова, который трижды попадал под розыск по обвинению «в произвольном обращении с казенным интересом», но особое отношение царя избавило его от наказания.

Вскоре после смерти Петра I жалованье чиновникам отменили, и «кормление от дел» вновь стало для госслужащих единственным способом не умереть с голоду. XVIII век в целом характеризовался противоречивым отношением к лихоимству со стороны правительств. Причиной взяточничества правительство не уделяло должного внимания, а без их установления и искоренения уничтожить эти негативные явления невозможно. Такое направление государственной политики в области борьбы с должностными преступлениями просуществовало до Екатерины II. В отличие от своих предшественников императрица не ограничилась нравоучениями и показательной расправой над взяточником. Было возвращено фиксированное жалованье чиновникам. 15 декабря 1763 г. Екатерина издала манифест о назначении фиксированного жалованья чиновникам, служащим не только в столице, но и в провинции. Этот манифест стал крупным шагом вперед в деле упорядочения внутреннего управления России. Годовой оклад служащего средней руки составлял 30 рублей в уездных, 60 рублей в губернских и 100–150 рублей в центральных и высших учреждениях, при этом пуд зерна стоил 10–15 копеек. Но одним назначением жалованья нельзя было ограничиться, и за 35 лет службы была назначена пенсия. Однако расхождения в размерах оплаты нижних, средних и высших чинов сохранялись и были огромными. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля над деятельностью чиновников, оно, как правило, довольствовалось поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления.

Итак, существовали социально-политические противоречия в государственном управлении – с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные

меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой – низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, коррупционным действиям. Причина этого явления в несовершенстве системы российского управления, поверхностности реформ, в традиционализме феодальной системы отношений, нерешительности в обновлении чиновничьих кадров. Указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов» был развит в законодательных актах правительств Екатерины II, Александра I, Александра III и других государей. Но взяточничество оставалось негласной статьёй доходов чиновников всех рангов. Фактически взятки превратились в механизм государственного управления. Расширялся круг коррупционных правонарушений – к взяткам приравнивались незаконные поборы с населения при сборе податей, принесении присяги, оформлении документов, вымогательство. Особая борьба была против казнокрадства, растраты казенных денег, своеобразным составом преступления против казны считалась расточительность, появился новый вид лихоимства – подлог.

Основными средствами борьбы с продажностью чиновничества признавались такие, как создание правовой базы, повышение денежного содержания госслужащих, установление соразмерных с должностным нарушением мер наказания. По мнению императора Николая I, для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц в первую очередь необходимо было установить повсеместный контроль за их деятельностью. Решить эту задачу было призвано созданное в 1826 г. III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

В 1845 г. Было издано «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», которое действовало в борьбе с коррупцией вплоть до 1917 г.

В целом в середине XIX в. в правительственных кругах наблюдалась непоследовательность в борьбе с должностной преступностью. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам правительство было снисходительно, и метастазы коррупционных

преступлений поразили все звенья государственного аппарата, стали реальной жизнью общества.

Особенно во всей красе взяточничество и казнокрадство расцвело накануне революции, этому способствовало отсутствие какого-либо контроля должностных лиц, слабый нравственный и образовательный уровень, малые оклады, бумаготворчество и многоуровневая система прохождения бумаг и т. д.

Для подтверждения этого достаточно вспомнить деятельность Григория Распутина во время царствования Николая II (1894–1917), который, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, не забывал и о собственном кармане. Можно также вспомнить балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны.

Коррупция достаточно легко приспосабливается к изменениям законодательства. Необходимо было воздействовать на причины, порождающие должностные преступления. Такими причинами являлись:

- исторический фактор – существование системы кормлений, когда служащие воспринимали государственную службу в качестве источника дохода;
- недостаточность содержания чиновников, отсутствие прочного правового положения у государственных служащих, когда у них не было уверенности в завтрашнем дне;
- недостаток юридического образования у лиц, отправлявших правосудие;
- централизм в организации государственной власти, сильнейшая зависимость населения от чиновнического аппарата;
- отсутствие должного контроля над деятельностью чиновников;
- непоследовательное отношение государства к нарушению закона высшими должностными лицами и простыми чиновниками;
- традиции чиновничества, отсутствие правовой культуры подданных;

– корыстные побуждения чиновников.

Справедливости ради обязательно надо отметить людей, которые могут быть причислены к знаменитым людям в нашей истории, так как свято исполняли свой долг: честными хранителями казны были сенатор, президент Ревизионной коллегии, сподвижник Петра I князь Я.Ф. Долгоруков (1639–1720) и известный гидрограф и картограф Ф.И. Соимонов (1692–1780). Последний был определен в Адмиралтейств-коллегию «для надзора при сочинении подробных ведомостей с 1734 по текущий о расходах денежной казны», где раскрыл ряд упущений и растрат, нажил себе множество врагов, в том числе Бирона, был обвинен в измене и сослан. Не брал взяток и управляющий Санкт-Петербургской таможней Александр Радищев. Примером высокой нравственности, неподкупности остается выдающийся юрист А.Ф. Кони (1844–1927) и др. Однако чиновник, отказывающийся от вознаграждения, многим обывателям казался странным и подозрительным, а его окружение старалось всеми средствами, в том числе и клеветой, избавиться от честного коллеги.

С изменением политического строя нашей страны коррупция среди чиновников всех эшелонов власти переместилась в новые государственные структуры.

При советской власти понятие «коррупция» не признавалось и было введено в употребление лишь в конце 1980-х гг. Вместо него использовались термины «взятничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т. п. Отрицание данного термина было призвано продемонстрировать отсутствие коррупционеров среди социалистических чиновников. Причины возникновения этих явлений связывались с условиями, присущими буржуазному обществу. Борьба со взятничеством, как правило, не затрагивала верхние уровни власти, но это не значит, что соответствующие спецслужбы и правоохранительные органы об этом не были осведомлены.

Большевистское государство вмешивалось практически во все сферы жизни, но произвол чиновников, наделенных чрезвычайными полномочиями, не исключал взяточничества. 8 мая 1918 г. был принят Декрет СНК «О взяточничестве», который стал первым в советской России правовым актом, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество (с лишением свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). В этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Однако необходимо отметить, что не был забыт и классовый подход: взяткодатель, принадлежащий к имущему классу и стремившейся сохранить свои привилегии, приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

Почти одновременно с принятием этого декрета дела о взяточничестве были переданы в ведение революционных трибуналов. Не случайно Ленин называл взятку основной напастью в одном ряду с коммунистическим чванством и безграмотностью. В Уголовном кодексе Советской России, принятом в 1922 г., взяточничество приравнивалось к контрреволюционной деятельности, а за доказанные коррупционные преступления полагался расстрел.

В 1930-х гг. наказание было смягчено, однако период сталинских репрессий 1937 г. ознаменовался, в частности, такими мерами, как борьба с коррупцией и казнокрадством, а также возвращением в государственную собственность незаконно приобретенной зарубежной недвижимости и средств в иностранных банках. При И.В. Сталине были введены так называемые «конверты» – ежемесячные денежные суммы для руководителей различного уровня и рангов. Эти «вознаграждения» за преданность не облагались налогами и даже партийными взносами. После XX съезда КПСС Н.С. Хрущев был вынужден отменить их, но сохранялась и совершенствовалась система бесплатных льгот⁵.

⁵ См.: Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997. С. 61.

Однако в целом замалчивание коррупции вело к неудачам в борьбе с ней. Поскольку взяточничество считалось буржуазным пережитком, было принято говорить, что по мере строительства социализма это явление исчезает. Замалчивание коррупции вело к неудачам в борьбе с ней. «Взяточничество, – читаем в вышедшей в 1957 г. брошюре в помощь юристам, – в современных советских условиях стало относительно редким явлением».

На рубеже 60–70-х гг. XX в. коррупция проникла в структуры правящей партии, усиливалась экономическая и должностная преступность. Основными преступлениями советских коррупционеров были: приобретение дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций. Практически неприкосновенны для правосудия были высшие советские и партийные сановники. Так, например, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат – это аппарат нового типа». В качестве причин коррупционных проявлений перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся.

Большой общественный резонанс в СССР вызвало так называемое «узбекское дело» (собрательное название для серии уголовных дел об экономических и коррупционных злоупотреблениях в Узбекской ССР, расследование которых проводилось в конце 1970-х – 1980-х гг). После смерти Л. И. Брежнева, последовавшей 10 ноября 1982 г., и избрания 12 ноября того же года Ю.В. Андропова на пост Генерального секретаря ЦК КПСС, расследование коррупционных злоупотреблений в Узбекистане

получило новый стимул. Была создана специальная комиссия, ее работу возглавили Т.Х. Гдлян и Н.В. Иванов. Всего было возбуждено 800 уголовных дел, по которым было осуждено на различные сроки лишения свободы свыше 4 тыс. человек, обвиняемых в приписках, взятках и хищениях, причем далеко не все они были непосредственно связаны с хлопковой промышленностью.

Общество как бы встряхнулось от спячки. Люди свободно заговорили о непристойных делах руководителей различного уровня.

При Ю.В. Андропове, долгое время руководившем КГБ СССР и поэтому обладавшем довольно полной информацией о неблагоприятных поступках тех лиц, которые при прежнем генсеке считались персонами неприкосновенными, был дан ход нескольким скандальным делам (Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре и министра МВД СССР Щелокова). Зять Л.И. Брежнева Юрий Чурбанов был снят с поста заместителя министра внутренних дел и отправлен в тюрьму, а также бывший министр рыбного хозяйства А. Ишков, друг Косыгина. Активно поддерживавший в то время Андропова грузинский коммунистический лидер Э. Шеварднадзе провел массовую кампанию борьбы с коррупцией в подведомственной ему республике. Своих постов лишились более 300 высокопоставленных грузинских чиновников.

Было вынесено и приведено в исполнение несколько смертных приговоров, в том числе приговор за взятки Соколову, директору крупнейшего в Москве продовольственного магазина – «Елисеевского».

Это дело стало, пожалуй, последним показательным процессом советской карательной юриспруденции, когда смертная казнь являлась главным доводом режима в разговоре с собственными гражданами, дерзнувшими нарушить социалистическую законность. Подобные антикоррупционные акции, видимо, должны были продемонстрировать серьезность намерений руководства и запугать тех, кто поверил в свою безнаказанность, но проводились они никак не для того, чтобы на основе

имевшейся информации предложить внятный план преобразований и выхода из кризиса.

Вместе с распадом Советского Союза коррупция, как это уже случалось после революции 1917 г., перекочевала в новый строй.

Коррупция нередко сопровождает растущие экономики, страны переходного периода. Для современной России эта проблема стала актуальной еще и потому, что при переходе от плановой системы к рыночной не только произошли кардинальные изменения в экономике, но и рухнула прежняя система моральных ценностей.

В условиях перехода к рыночным отношениям взяточничество в России получило дополнительный импульс. В этот период широко распространены нелегальная перепродажа дефицитных товаров (спекуляция) работниками торговых и иных организаций; взятки и иные злоупотребления должностных лиц, отвечающих за распределение потребительских благ; взяточничество в системе образования; труд шабашников; приписки в отчетности. Коррупция превращается в социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими и др., т. е. имела место институционализация коррупции – превращение ее из разряда преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, которое становится привычным элементом социально-экономической системы.

К специфическим причинам, спровоцировавшим размах коррупции в 1990-е гг., можно отнести следующие: политическая нестабильность; распад партийной системы контроля; трудности преодоления тоталитарного режима; резкий переход к новой социально-экономической системе, не подкрепленной правовой базой и правовой культурой; отсутствие частной собственности в советский период.

Новые власти продолжили борьбу с этим явлением. И в то же время эффективность ее была низкой. По свидетельству руководства МВД РФ, число дел, возбужденных против коррупционеров, было крайне малым. Так,

по данным Государственной налоговой службы, в 1995 г. уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы, а осуждено всего шесть. По статье «Злоупотребление властью» возбуждены дела против 17 работников. Не осужден ни один! Не лучшей была ситуация и в 1996–1997 гг. Это было время интенсивного проникновения коррупции в сферы государственного управления, становления коррупционных сетей, институционализации коррупции, сращивания ее с организованной преступностью, формирования новых видов и форм проявления, трансформировавшихся из ранее существовавших.

Таким образом, со сменой общественного строя в 1990-х гг. коррупция приобрела огромный размах, так как шла ускоренная капитализация экономических отношений общества, Россия включалась в глобальные мировые экономические отношения, а влияние на передел собственности со стороны государства было сведено к минимуму, чтобы в кратчайшие сроки создать класс собственников, которому вменялась в обязанность защита нового строя. После первого передела собственности началась борьба в кабинетах за господство конкретных кланов в экономике страны. Большое число чиновников и предпринимателей ощутили вкус личной наживы. Прежние законодательные и моральные ограничения оказались неэффективными.

Распространение коррупции представляет национальную угрозу, ставит под сомнение успех социально-экономических преобразований. Сегодня коррупция является главным препятствием на пути экономического роста страны.

По данным опроса, проведенного в марте 2008 г. аналитическим центром Юрия Левады (Левада-Центр)⁶, респонденты по-прежнему полагают, что именно коррупция является главным препятствием на пути экономического подъема России:

	2005	2006	2007
Коррупция, разбазаривание государственных денег и имущества	50%	50%	43%

⁶ См. подробно электронный ресурс: <http://www.levada.ru/press/2008071500.html>

Проблема противодействия коррупции стала вопросом престижа современной демократической России в цивилизованном мире.

Молодежь также может являться объектом и субъектом коррупционного давления и деятельности. Так, в нашей стране существуют представления о ценности именно высшего образования, что нередко превращает эту сферу в прибыльный бизнес. Российские семьи очень стремятся к тому, чтобы их дети получили высшее образование, не останавливаясь перед высокими материальными тратами. Общеизвестно, что лишь 25% от общего числа лиц с высшим образованием может быть использовано по прямому назначению, другая же часть выпускников вузов будет вынуждена работать не по специальности. Кроме того, «покупное образование», но недостаточно качественное тем более не может гарантировать престижной и хорошо оплачиваемой работы. Студент, поступивший в вуз и проучившийся за взятки, не проявит на рабочем месте необходимый уровень профессиональной компетентности, и работодатель постарается избавиться от него сразу же по окончании испытательного срока⁷.

Безусловно, основная масса студентов поступает в вузы, не вступая в коррупционные отношения. Однако коррупция в сфере образования принимает различные формы. Е.А. Музалевская выделяет несколько разновидностей явной коррупции:

- 1) чистые взятки, которые берет преподаватель за «успешно» сданный экзамен, будь то вступительный, выпускной или промежуточный;
- 2) «благотворительный взнос на развитие вуза». Причем расходование этих средств совершенно непрозрачно;
- 3) «подготовительные курсы при вузах», гарантирующие стопроцентное поступление. Например, при подаче документов абитуриентам не просто сообщают о возможности посещать такие курсы, а

⁷ См.: *Музалевская Е.А.* Проявления коррупции в системе образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>

«настоятельно рекомендуют». При низком качестве подготовки на занятиях такого рода это не только источник коррупции, но и дискредитация эффективно функционирующих курсов;

4) продажа дипломов. Опасность данного вида коррупции заключается прежде всего в том, что вопрос о продаже диплома может быть решен лишь на самом высоком уровне. Понятно, что если руководство вуза замешано в коррупционных отношениях, то и рядовые сотрудники будут вести себя подобным образом.

На первый взгляд трудно представить, что существует прямая связь между «покупкой» экзаменационной оценки и психологическим благополучием человека, но это лишь на первый взгляд. Пройдя такую «школу», выпускник, студент в дальнейшем может поддерживать эту порочную социальную практику. Педагог всегда является примером для своих учеников, поэтому преподаватель-взяточник наносит государству и обществу не только материальный, но и значительный моральный ущерб.

Назовем ключевые требования законодательства в области образования к организации образовательной деятельности. В уставе ОУ должны быть указаны перечень платных образовательных услуг (типы и виды реализуемых образовательных программ) и порядок их предоставления на договорной основе.

Право на ведение образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам у ОУ возникает с момента выдачи ему лицензии (разрешения). Лицензия выдается на основании заключения экспертной комиссии при выполнении лицензионных требований и соответствующих условий по обеспечению образовательной деятельности. Перечень образовательных программ, по которым ОУ имеет право ведения образовательной деятельности, указывается в приложении к лицензии. Право на выдачу выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования у ОУ возникает с момента его государственной аккредитации. Перечень аккредитованных программ, по которым ОУ имеет право выдачи выпускникам документов об образовании, указывается в приложении к свидетельству о государственной аккредитации. Свидетельство о государственной аккредитации ОУ подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов.

Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования были прописаны в постановлении Правительства РФ. Взаимоотношения между исполнителем и потребителем (обучающимся) или его родителем (законным представителем) по предоставлению платных образовательных услуг оформляются договором (в простой письменной форме), который относится в соответствии с Гражданским кодексом РФ к договору о возмездном оказании услуг. Нормативно утверждены примерные формы договоров об оказании платных образовательных услуг государственными и муниципальными общеобразовательными

учреждениями, негосударственными образовательными организациями и индивидуальными предпринимателями.

Гражданское общество как институт, присущий демократическому режиму, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией. Успешно подобные органы функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване.

Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией

Сингапур к моменту обретения независимости (до 1965 г. – колония Британии) был страной с высоким уровнем коррупции. В настоящее время это наименее коррумпированная страна в Азии. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией базируется на убеждении, что «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Был предпринят ряд мер: регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, строгий надзор над соблюдением высоких этических стандартов. В реализации антикоррупционного законодательства весьма велика роль специального агентства. Основные его функции: 1) получать и расследовать жалобы, содержащие обвинения в коррупции в общественных и частных сферах; 2) расследовать случаи халатности и небрежности, допущенные государственными служащими; 3) проверять деятельность и операции, проводимые государственными служащими, с целью минимизировать возможность совершения коррумпированных действий. Одновременно с этим было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, повышены зарплаты чиновников. Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура.

Шведская стратегия борьбы с коррупцией

До середины XIX в. в Швеции коррупция процветала. После мер, ориентированных на устранение меркантилизма, государственное регулирование было основано прежде всего на стимулировании (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах. Одновременно парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12—15 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двухкратной. Швеция имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

Борьба с коррупцией в Китае

В течение последних десятилетий в Китае длительное время использовалось понятие «неверный стиль». По мере количественного роста должностных преступлений начало употребляться понятие коррупции. Уголовный кодекс КНР предусматривает суровое наказание за казнокрадство и взяточничество, а за особо серьезные преступления и за преступления, в ходе которых были присвоены особо крупные суммы, предусмотрена смертная казнь.

Именно с приходом председателя КНР Ху Цзиньтао антикоррупционная кампания приобрела неслыханный размах. Китайское руководство видит причины роста коррупции в капитализации социалистической экономики, внедрении рыночных механизмов, а также во влиянии западного образа жизни на менталитет китайцев. Это позволяет сместить акценты на внешние причины, превращая человека не в виновника, а в жертву коррупции.

Считается, что таким образом освобождается психика китайского народа от груза неизбежности неудач в борьбе с коррупцией и создаются «необходимые условия для исправления».

Всего за несколько месяцев 2007 г. высокопоставленным чиновникам в Китае были вынесены весьма суровые приговоры: главному прокурору г. Тяньцзинь Ли Баоцзиню, члену Политбюро, секретарю горкома партии г. Шанхая Чэнь Ляньюю, вице-мэру Пекина Лю Чжихуа, вице-губернатору провинции Аньхой Хэ Миньсю, мэру г. Циндао Ду Шаньдуну, министру КНР по продовольствию и лекарствам Чжэнь Сяюю. Коррумпированные чиновники сурово наказываются независимо от занимаемого положения и должности (высшая мера применяется для госслужащих с хищений на сумму от 125 тыс. долл.). Ярким примером жесткой борьбы с коррупцией стал судебный процесс над министром Чжэнь Сяюем. Непосредственно перед исполнением приговора было опубликовано его последнее обращение к согражданам – «Письмо раскаяния». В нем министр утверждает, что из корыстных побуждений лучше не стремиться к большой власти. Потому что это не тот случай, когда «чем больше, тем лучше». Он советует любому чиновнику не гнаться за высокими постами либо воспитывать в себе чувство ответственности.

Ныне Китай стал одной из немногих стран, которым досталась «похвала» «Трансперенси интернешнл» (ТИ). Согласно Индексу коррумпированности, который опубликовала данная организация, в 2007 г. оценка Китая, занявшего 72-е место из 180 стран составила 3,5 по шкале от 1 до 10 (где 10 означает наименьшую коррумпированность).

Тем не менее меры, которые предпринимает Китай для борьбы с коррупцией, многие считают радикальными, слишком жестокими.

Современная российская антикоррупционная программа — составная часть административной реформы, предусматривающая системные преобразования, направленные на изменение установок, ценностей, стереотипов поведения как чиновников, так и остальных граждан. Для ее осуществления предполагается: а) ввести в действие комплекс законов, в которых будут предусмотрены меры противодействия коррупции; б) осуществить изменения в методах государственного регулирования экономикой и социальной сферой; в) укрепить подразделения правоохранительных органов, занятых борьбой с коррупцией; г) реализовать меры организационного характера в ведомствах с целью предупреждения и пресечения коррупционного поведения; д) мобилизовать усилия институтов гражданского общества по противодействию коррупции; е) развернуть систему гражданского просвещения, включающую в себя обучение антикоррупционному поведению. Усилению борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти должна способствовать созданная в составе

Государственной Думы третьего созыва Комиссия по борьбе с коррупцией, являющаяся постоянно действующим органом нижней палаты.

Указом Президента Д.А. Медведева от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» создан Совет по противодействию коррупции — совещательный орган при Президенте. Этим же указом утвержден состав Совета и его президиума. Председателем Совета является сам Президент. Основными задачами Совета являются:

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции (2008 г.).

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоящей необходимостью.

В принятом Плане акцентировано внимание на реализации следующих задач:

- усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;

– повышение качества правового просвещения, прежде всего: формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции и повышение правовой культуры общества в целом.

В 2009 г. вступили в силу сразу несколько антикоррупционных указов. В федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25.12. 2008 г. дано определение коррупции, сформулированы основные принципы противодействия коррупции. Основной упор делается на мерах профилактического характера, одна из которых – обязательство госслужащих предоставлять сведения о доходах и имуществе. Ныне президент, глава правительства и члены кабинета министров будут обязаны представлять сведения о доходах ежегодно до 1 апреля. Остальные госслужащие – члены правительства, депутаты, сенаторы, губернаторы, сотрудники Центризбиркома, аудиторы Счетной палаты, а также главы госкорпораций – до 30 апреля. Расширяются списки чиновников, которые должны каждый год публично отчитываться о своих доходах и доходах членов семьи. В случае если декларация подана не будет или если в ней окажутся ложные сведения, может последовать дисциплинарное взыскание, вплоть до увольнения. В отчетах они должны сообщать: общую сумму годового заработка, находящиеся в собственности транспортные средства, а также недвижимость с указанием ее площади и страны, в которой она находится. Если имущество записано на членов семьи, госслужащие также обязаны его задекларировать. Все эти сведения будут публиковаться в открытом доступе, на сайтах ведомств. Перед кадровыми службами и налоговой инспекцией чиновники должны включать в отчет данные о банковских счетах и адресах, по которым находится недвижимость.

1 февраля 2007 г. Россия официально вступила в «Группу государств против коррупции» (ГРЕКО). 7 мая 2009 г. наша страна подписала дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию.

Без массового осознания гражданами колоссального вреда коррупции не может произойти серьезных позитивных перемен. Применение только карательных мер борьбы не позволяет обеспечить действенный контроль над коррупцией и ее негативными проявлениями, о чем свидетельствуют, например, события последних лет в Китае (введение расстрела). Исторический опыт, в том числе и нашей страны, свидетельствует о том, что именно умелое использование общественного контроля оказывалось эффективным средством любой национальной антикоррупционной стратегии.

Противодействие коррупции, несмотря на очевидную правовую задачу, является важнейшей этической проблемой — утверждение ценностей честного труда, веры в осуществление справедливости. Культивирование честности в обществе — важный индикатор здорового государства.

Профессиональная работа учителя, преподавателя связана с необходимостью особых качеств личности, не закрепленных в официальных документах, но обусловленных характером педагогической деятельности, — чувства долга, совести, гуманитарной культуры. Гражданская, нравственно-этическая позиция педагога — важный залог успешности создания антикоррупционной атмосферы в обществе.

Методические материалы

Примерные вопросы и задания

1. Раскройте сущность коррупции как социально-исторического явления. В чем вы видите интернациональный характер коррупции?
2. Дайте различные определения коррупции. Какое из них представляется вам наиболее точным и полным. Почему?
3. Какие человеческие слабости способствуют сохранению коррупции? Как, на ваш взгляд, с ними можно бороться?
4. Найдите высказывания, пословицы, афоризмы о взяточничестве, коррупции. Прокомментируйте их.

5. Кто первым из правителей нашей страны попытался законом ограничить действия любителей «запустить лапу» в государственную казну? Какое предусматривалось ограничение коррупционных действий?
6. Какие меры предлагали правители древней и средневековой Руси для борьбы со взяточниками? Насколько они были действенны?
7. Какова отличительная черта Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»? Какие предлагаемые меры вы считаете эффективными? Могут ли какие-либо положения Указа быть использованы в наше время?
8. Какие препятствия создавала коррупция для проводимых в стране государственных реформ? Какое место правители-реформаторы в своей внутренней политике отводили мерам противодействия коррупции?
9. В чем вы видите противоречивость отношения государства к проявлениям коррупции в аппарате управления? Приведите исторические примеры.
10. В Советском государстве само понятие «коррупция» не использовалось, а данное явление считалась исключением, не характерным для социализма явлением. Каково ваше отношение к подобным взглядам?
11. Каково, на ваш взгляд, истинное предназначение антикоррупционных акций, кампаний, проводимых в СССР?
12. Почему в 1990-е гг. проблема коррупции в России приобрела особую остроту и актуальность?
13. В каких формах коррупция проявляется в современной общественно-политической и социально-экономической жизни? Чем обусловлена живучесть этого негативного социального явления?
14. Какие правовые меры противодействия коррупции существуют в нашем законодательстве?
15. К каким последствиям может приводить коррупция при попустительстве со стороны государства и общества?
16. В чем состоит «невыгодность» коррупционного поведения?
17. Каким образом высокая степень коррупции может влиять на экономическое развитие страны?
18. Представьте себе ситуацию, связанную с какими-либо проявлениями коррупции в повседневной жизни (например, досмотр пассажира и его багажа в аэропорту не произведен работником по установленным правилам; водительские права получены при неудовлетворительной оценке на экзамене; в вуз зачислен менее способный абитуриент и т.п.). Предположите, какими мотивами руководствовались

непосредственные участники коррупционного действия? Какие личные выгоды стремились получить? Является ли ситуация, действие правонарушением? Выделите негативные последствия подобной ситуации для государства, общества, личности (как для участников «сделки», так и для других людей: «ближний круг» – родственники, друзья, коллеги и др., «дальний круг» – другие жители города, граждане страны). Какие меры для нейтрализации или минимизации проявлений коррупции в описанной ситуации можно предпринять?

19. Охарактеризуйте современное состояние коррупции в России, мире. Используйте информацию из СМИ, интернет-ресурсов и т.п.

20. Влияет ли продажность должностных лиц на разложение нравственной и экономической системы в обществе? Каким образом?

21. В ходе опроса, проводимом ВЦИОМ в 2006 и 2008 гг., на вопрос

«Считаете ли вы, что материальное вознаграждение (подарки, деньги) врачам, преподавателям школ и ВУЗов, работников ЖЭКов и т.д. за работу, которую они должны делать бесплатно является столь же опасным и вредным явлением для общества, как и коррупция власти?» наши сограждане ответили таким образом:

53% – Да, это столь же опасно, потому что коррупция как раз и начинается с мелких взяток.

38% – Нет, это явление другого порядка, когда люди либо вынуждены прибегать к этому, либо делают это от чистого сердца.

9 % – Затруднились ответить.

А как бы вы ответили на данный вопрос? От чего зависит распространение коррупции? Кто оказывается в выигрыше, а кто – в убытке от коррупционных действий? Свое мнение обоснуйте.

22. Какие, на ваш взгляд, должны предприниматься меры для эффективного противодействия проявлениям коррупции в системе образования?

23. Сформулируйте определение: «коррупциогенность», «взяткоемкость» закона.

24. Предлагаются различные меры противодействия коррупции, например:

- внесение в уголовное законодательство страны норм, резко ужесточающих наказания за коррупционные преступления;
- изменение способов подбора людей в органы власти;
- создание «кодекса чести для чиновников»;
- оценка принимаемых и существующих законов на «взяткоемкость», «коррупциогенность».
- стимулирование деятельности чиновников, делающее невыгодными различные коррупционные действия и др.

Обсудите в группе и предложите собственные пути решения проблемы.

25. Какие международные организации по противодействию коррупции вы знаете? Приведите примеры из опыта борьбы с коррупцией (например, в Сингапуре, Швеции, Китае). Используйте информацию СМИ, интернет-ресурсов.
26. Вспомните, в каких документах провозглашаются права и свободы человека? Каким образом коррупция нарушает эти права?
27. В настоящее время имеется опыт работы так называемых «телефонов доверия», по которым можно сообщить о случаях коррупции. Узнайте, есть ли такая служба в вашем районе, городе. Кто реализует данный проект? Какими полномочиями обладает эта служба?
28. Какие антикоррупционные меры предложены руководством нашей страны на современном этапе? Познакомьтесь с документами (см. официальный сайт Президента РФ и Приложение). Подготовьте свое резюме по их содержанию.
29. Как, на ваш взгляд, можно убедить людей, что борьба с коррупцией — это не бой с ветряными мельницами? Организуйте дебаты по этому вопросу.

Примерные темы исследований, рефератов, эссе, дискуссий

Коррупция как сложное социальное явление (экономическое, политическое, социальное, культурное и пр.).

История борьбы с коррупцией в России.

Опыт международной борьбы с коррупцией.

Гражданское общество в борьбе с коррупцией: история и современность.

Международные организации по противодействию коррупции (ГРЕКО, ОЭСР и др.).

Социально-экономические и политические последствия коррупции.

Художественные образы взяточников и мздоимцев в литературе и искусстве.

Взятка – средство «легкого» решения вопроса или преступление?..

Возможно ли победить коррупцию?

Кто выигрывает и кто проигрывает в «коррупционных играх»?

Финансовая жизнь школы сегодня: проблемы и перспективы.

Прозрачный Школьный фонд.

Коррупция как фактор нарушения прав человека.

Я знаю свои права (о мерах противодействия различным проявлениям коррупции).

Организационно-деятельностная игра «Город коррупции»

Цели и задачи:

способствовать формированию антикоррупционного мировоззрения граждан, привлечь внимание к проблеме коррупции; познакомить с формами коррупции;

выявить наиболее коррумпированные учреждения, сферы; выявить наиболее эффективные методы борьбы с различными формами коррупции.

Участники: ведущий, 3–5 команд по 5–7 человек.

Возраст: учащиеся старших классов, студенты, слушатели курсов системы ПК и др.

Реквизит: самоклеющаяся бумага, листы, ручки, карточки с формами коррупции, карточки с коррупционными ситуациями, таблички: правоохранительные органы, высшие учебные заведения, система среднего образования, церковь, система здравоохранения, учреждения культуры, спорта и отдыха, система судопроизводства, государственный аппарат и др.

Время проведения: 1 час.

Ход игры.

1-й этап. Все участники образуют команды по 4–7 человек. В командах организуется обсуждение по вопросу формирования ГОРОДА: участникам игры необходимо определить, какие организации и учреждения могут быть в данном ГОРОДЕ.

2-й этап. Организуется общее обсуждение «строительства» ГОРОДА. Команды по очереди предлагают различные социальные институты, учреждения и организации. Ведущий после того, как учреждения какой-либо городской сферы озвучены, прикрепляет на доску таблицу с названием. Таким образом, в течение 5–7 минут «строится» ГОРОД.

3-й этап. Микрогруппы получают по три одинаковых набора карточек с видами коррупции. Если у аудитории есть затруднения в интерпретации видов, то ведущий комментирует, приводит примеры. Далее в течение 10 минут группы распределяют карточки по сферам жизни ГОРОДА и прикрепляют их к таблицам. Три набора карточек необходимо для предоставления более широких возможностей при их распределении.

4-й этап. Общее обсуждение. Ведущий обращает внимание на те сферы городской жизни, которые, по мнению участников, в большей степени подвержены коррупции. Обсуждаются следующие вопросы:

- С чем связано такое распределение карточек?
- Остались ли организации и учреждения, в которых, по мнению участников, нет коррумпированной среды? Почему?
- Какие формы коррупции преобладают в конкретной сфере (правоохранительные органы, образование, ЖКХ и др.)?

5-й этап. На заключительном этапе игры каждый участник получает три кружочка из самоклеющейся бумаги яркого цвета. Их необходимо приклеить на те социальные институты, в которых, по мнению участников, в большей степени ведется борьба с коррупцией.

Данная игровая форма позволяет наглядно продемонстрировать общественное мнение о том, в каких учреждениях, сферах коррупция получила наибольшее распространение, а также в каких из них борьба с этим негативным социальным явлением наиболее результативна.

Ролевая игра «Приемная комиссия»

Цель игры – знакомство с требованиями приема в различные учебные заведения; формирование навыков антикоррупционного поведения.

Условия проведения игры.

Игра рассчитана на учащихся 9–11-х классов. Для игры необходимо иметь конкретную справочную литературу («Справочник для поступающих в вузы, ссузы, ПУ и ПЛ»), условия поступления в вуз, гимназию, лицей, НОУ; адрес сайта ОУ и т.п.

Время проведения: 2 часа.

Ход игры.

1-й этап. Ведущий знакомит участников с общей инструкцией.

Инструкция: «Все вы скоро будете поступать в училища, техникумы, вузы или гимназии и лицеи, НОУ (частные школы или вуз). Давайте пофантазируем и представим, что для поступления не нужно сдавать никаких экзаменов, а нужно пройти собеседование с членами приемной комиссии, которая и решит, зачислять вас или не зачислять, а также предложит вам условия зачисления. В нашей игре будет приемная комиссия и поступающие. Посмотрим, многим ли удастся поступить? На каких условиях? Эксперты вместе с ведущим будут наблюдать за диалогом и действиями собеседников».

2-х этап. Выбираются приемные комиссии из 3–4 человек (в зависимости от количества учащихся и предполагаемых образовательных учреждений), группа экспертов (2–3 чел.). Организуется несколько групп (по 3–7 чел.), «поступающих» в определенное ОУ. Ведущий может в обязательном порядке предложить группе любое учреждение для «поступления».

3-х этап. Подготовка к игре.

Ведущий предлагает учащимся заполнить примерную анкету, подумать, чем они могут понравиться приемной комиссии и поступить в данное заведение.

Члены приемной комиссии знакомятся с учебным заведением (выходят на сайты, читают условия зачисления, рекламные проспекты, заранее подготовленные ведущим и т.п.) и вырабатывают главные критерии отбора, например:

- знание будущей профессии;
- желание учиться в данном учебном заведении;
- способности к обучению;
- поведение, воспитанность;
- результаты ЕГЭ;
- материальный достаток абитуриентов и др.

Время на подготовку может занять от 10 до 15 минут.

4-х этап. Учащиеся (от группы) по очереди пробуют поступить в учебное заведение. На одну попытку дается от 5 до 10 минут, в зависимости от числа играющих.

Члены приемной комиссии заинтересованы не только в соблюдении правил приема, способных учениках и абитуриентах, но и в осуществлении набора на платное отделение, на платные подготовительные курсы. Абитуриенты, ученики заинтересованы поступить на приемлемых условиях, с соблюдением закона и правил приема.

5-х этап. Обсуждение игры.

Экспертами оцениваются правильность действия членов приемной комиссии и поведение поступающих, например: в какой степени абитуриент, ученик (или его родитель) овладел информацией или пытался получить достоверные сведения об условиях зачисления и обучения; насколько условия, на которые согласился претендент, законны, соответствуют правилам приема и т.д.

В итоге ведущий должен сказать учащимся, какова реальная ситуация при поступлении в данное учебное заведение, кто из членов комиссии или претендентов действовал незаконно.

Диагностические возможности игры.

Систематизируются знания об условиях поступления, обучения, возможностях получения достойной работы после окончания того или иного учебного заведения, отрабатываются навыки поиска достоверной информации. Выявляется отношение к различным формам коррупции.

Типичные трудности.

Учащимся гораздо интереснее попробовать «поступить» в престижный вуз, гимназию, НОУ, чем в профессиональное училище. Желательно дать школьникам возможность попробовать свои силы на разных учебных заведениях, но при этом ведущий должен следить за строгостью отбора в престижное учебное заведение, а также показать «подводные камни» при поступлении в те или иные заведения и как их можно преодолеть.

ПРИМЕРНАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА для учащихся ОУ, ОУ НПО

«Противодействие коррупции: исторический опыт, проблемы и пути реализации»

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Одна из наиболее острых тем, которые существуют в обществе, – тема противодействия коррупции. Коррупции невозможно противостоять без участия гражданского общества. Молодежи предстоит участвовать в общественной жизни, бизнесе, производстве и т.д. Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача современного образования.

Цель программы

Формирование антикоррупционного мировоззрения молодежи, устойчивости личности в коррупционных ситуациях и предупреждение коррупционного поведения граждан.

Основные задачи:

- дать общее представление об исторических формах коррупции, особенностях ее проявления в различных сферах жизнедеятельности, причинах, вредных последствиях данного явления;
- сформировать навыки адекватного анализа и личностной оценки данного социального явления с опорой на принцип историзма;
- сформировать комплекс знаний, обеспечивающих в коррупциогенных ситуациях поведение в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами;
- создать условия для воспитания у молодых людей негативного отношения к коррупции;
- стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения.

Программа предназначена для учащихся 9–11-х классов ОУ, ОУ НПО. Она является междисциплинарной, интегративной. Ее содержание раскрывается модульно в рамках различных учебных дисциплин: истории, обществознания, правоведения, географии, литературы и др. Возможно ее использование в качестве курса по выбору, факультатива.

При изучении содержания по антикоррупционной тематике рекомендуется широко использовать индивидуальные и групповые проектные формы работы, лабораторно-практические занятия, дискуссии, деловые игры и т. п.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Введение. Коррупция как фактор, угрожающий национальной безопасности. Актуальность проблемы противодействия коррупции.

Тема 1. Коррупция как социальное явление.

Происхождение термина «коррупция». Многообразие определений коррупции. Правовые, политические, экономические, морально-этические, бытовые подходы к определению коррупции.

Понятие коррупции. Сущность и содержание коррупционных отношений. Две составляющие коррупции: правовая (коррупционные правонарушения, преступления) и этическая (этические коррупционные нарушения). Этические отклонения как основа распространения коррупции в обществе. Основные признаки коррупционного действия.

Причины появления и живучести этого социального недуга. Основные причины высокого уровня коррупции в странах с экономикой переходного периода.

География коррупции. Политический режим и коррупция. Коррупция как фактор нарушения прав человека.

Показатели (рейтинги, индексы, статистика) коррупции в обществе. Необходимость их критического анализа и осмысления.

Виды коррупции. Формы ее проявления (злоупотребление служебным положением, взяточничество, растрата, вымогательство, фаворитизм и т.д.).

Коррупция как социально опасное явление. Негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества (социальной, политической, экономической, а также в повседневной жизни человека).

Тема 2. Коррупция в мировой истории.

Цивилизации Древнего мира и Средневековья. Страны доколониального Востока. Римская республика и империя. Римское право. Отношение государства и общества к коррупции. Мировые религии о коррупции. Способы борьбы с коррупцией, их эффективность.

Новации в образе жизни, характере мышления, ценностных ориентирах и социальных нормах в эпоху Нового времени. Эволюции коррупции в развитых странах на рубеже XIX–XX вв. Появление клептократических режимов во второй половине XX в. Современное мировое сообщество в борьбе с коррупцией.

Тема 3. Исторический опыт противодействия коррупции в Российском государстве.

Традиция «почести», подношения даров. Правовые памятники Древней Руси.

«Почесть» (официально незапрещенная форма добровольного приношения). «Посулы» (незаконные подношения). «Мздоимство» (действие/бездействие без нарушения закона). «Лихоимство» (действие/ бездействие, нарушающее законодательство). Отношение государства к данным явлениям в XIV–XV вв.

Первое законодательное ограничение коррупционных действий в Судебнике 1497 г. (Иван III).

Судебник Ивана IV 1550 г. Официальное признание взяточничества тяжким преступлением. Запрещение «посулов». Введение надзора начальников за своими подчиненными.

Система «кормлений». Негативная роль системы «кормлений» в разьедании госаппарата коррупцией. Ликвидация института «кормлений» Земской реформой 1555–1556 гг.

Соляной бунт 1648 г. в Москве как антикоррупционное выступление москвичей. Соборное уложение 1649 г. Отсутствие серьезных изменений в правовом регулировании борьбы со взяточничеством.

Противоречивый характер борьбы со взяточничеством, казнокрадством в эпоху Петра I. Введение фиксированной ежемесячной платы служащим. Введение института фискалов. Учреждение прокуратуры. Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» (24 декабря 1714 г.).

Фаворитизм как фактор распространения коррупции.

Упорядочивание внутреннего управления России при Екатерине II.

Причины, порождающие должностные преступления. Социально-политические противоречия в государственном управлении империи. Непоследовательность в борьбе с должностной преступностью. Превращение коррупции в механизм государственного управления в XIX в.

Отношение общества к мздоимству и лихоимству. Примеры честного служения государству и обществу.

Художественные образы взяточников и мздоимцев в литературе и искусстве (А. Данте, У. Шекспир, Н.В. Гоголь, М.Е. Салтыков-Щедрин, И.И. Лажечников, А.В. Сухово-Кобылин, И.П. Крылов, А.Н. Островский и др.).

Антикоррупционные меры в Советском государстве. Отношение к коррупции как буржуазному пережитку, единичному явлению. Дефицит товаров народного потребления, развитие «теневой экономики» и коррупции в 1960-х гг. «Кампанейщина» в борьбе с коррупцией. Показательные процессы советской карательной юриспруденции. Отсутствие системности и последовательности в борьбе с коррупцией в СССР.

Художественные образы «переродившихся» советских служащих (В. Маяковский, И. Ильф и Е. Петров, М. Зощенко, М. Булгаков и др.).

Переход к рыночным отношениям в 1990-х гг. Ускоренная капитализация экономических отношений общества. Всплеск коррупции в стране. Институционализация коррупции.

Расширение антикоррупционной нормативно-правовой базы в России 90-х гг. Причины низкой эффективности противодействия коррупции.

Тема 4. Антикоррупционная политика в мире и современной России.

Понятие антикоррупционной политики, ее содержание. Субъекты антикоррупционной политики: международные (ООН, Совет Европы, СНГ и др.), национальные, региональные и муниципальные. Опыт международной борьбы с коррупцией. Современные модели стратегии борьбы с коррупцией (Сингапур, Швеция, Китай и др.).

Международное антикоррупционное законодательство (Конвенция ООН против коррупции. Конвенция Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию и др.). Международный день борьбы с коррупцией – 9 декабря.

Россия в мировых интеграционных процессах. Участие России в формировании современной антикоррупционной международно-правовой системы.

Законодательные акты, регулирующие сферу противодействия коррупции и повышающие прозрачность деятельности органов государственной власти РФ.

Уголовный кодекс РФ о взяточничестве и других коррупционных преступлениях.

Молодежь как объект или субъект возможных коррупционных действий. Меры противодействия коррупции в ОУ.

Открытость информации как способ борьбы с коррупцией. Роль СМИ.

Национальный план противодействия коррупции (31 июля 2008 г.). Федеральный закон «О противодействии коррупции» (25 декабря 2008 г.).

Меры государственного и общественного контроля за реализацией антикоррупционной программы в РФ. Роль гражданского общества, каждого гражданина в противодействии коррупции.

Основные источники и литература

1. Национальный план противодействия коррупции. 2008. 31 июля // Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации (в редакции от 13.02.2009 г.).
4. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря.
5. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. М., 2004.
6. Декреты советской власти. Т. 1-7. М., 1957-1975.
7. Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие. Рек. РЭС КО СПб. М.: Вентана-Граф, 2009.
8. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2008.
9. Коррупция и борьба с ней: Роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.
10. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.
11. Малахов А. Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.
12. Музалевская Е.А. Проявления коррупции в системе образования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>
13. Музалевская Е.А. Коррупция в системе государственной службы в России: истоки и тенденции (1992-2005 гг.): Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. к-та ист. наук. М., 2006.
14. Основы противодействия коррупции. М., 2000.
15. Российское законодательство X-XX веков. В 9 томах / Под общей ред. О.И. Чистякова. М., 1985-1994.
16. Россия и коррупция: кто кого. Доклад Регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). М., 1998. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.anti-corr.ru/indem/1998rus_corr.htm
17. Римский В.Л. Потери от коррупции. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества // Гуманитарно-политологический Центр «Стратегия». СПб., 2000 и др.

Из Уголовного кодекса РФ (в редакции от 13.02.2009 г.)

Статья 290. Получение взятки

Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе -

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) -

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, -

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены:

- а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- б) утратил силу.
- в) с вымогательством взятки;
- г) в крупном размере, -

наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового.

Примечание. Крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие сто пятьдесят тысяч рублей.

Статья 291. Дача взятки

1. Дача взятки должностному лицу лично или через посредника -

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействие)

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до восьми лет.

Примечание. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Из «Национального плана противодействия коррупции»

31 июля 2008 г.

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по ее проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью. ...

Из Послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию

5 ноября 2008 г.

«... Теперь вопрос в том, как должна развиваться дальше российская демократия.

Считаю, что граждане России сейчас в гораздо большей степени, чем в начале реформ, готовы к свободной деятельности (и профессиональной, и общественно-политической). Деятельности без государственной опеки. Все большее число людей рассчитывают прежде всего на себя. Полагают, что только от них зависит и их личный успех, а следовательно, и успех всей страны. Поэтому возможно и просто необходимо повышать уровень доверия в обществе.

Между тем государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает ее к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически «кошмарит» бизнес – чтобы не сделал чего-то не так. Берет под контроль средства массовой информации – чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс – чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды – чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее.

В результате государственный аппарат у нас – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ. Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии.

Сильное государство и всесильная бюрократия – это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая – смертельно опасна для него. Поэтому наше общество должно спокойно, настойчиво и не откладывая на потом развивать институты демократии.

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению. Да, государство не может отказаться от ответственности в пределах его компетенции. И действовать нужно прагматично, трезво оценивая риски. Но действовать – нужно. ...

Впереди большая работа и серьезные шаги. Это и дальнейшая децентрализация, и гуманизация социального устройства и политической системы. И чем более свободна и разнообразна общественная жизнь, чем динамичнее экономика и острее политическая борьба, тем прочнее и стабильнее должны быть фундаментальные институты демократии, ее, образно говоря, несущие конструкции, на которых держится все здание демократического государства. ...

Для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один – это коррупция. Вы знаете, Национальный план противодействия коррупции подписан еще в июле, а соответствующий пакет законов уже внесен мной в Государственную Думу. Их главная особенность – в комплексности, системности и адресной направленности. В первоочередном устранении тех причин коррупции, которые порождены несовершенством нашего государственного и хозяйственного механизмов.

Сейчас уже вносятся изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможи и органов внутренних дел, прокуратуры и Федеральной службы безопасности, судей и служащих аппаратов судов, органов государственной власти, муниципальных органов и других. Крайне важно и то, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения.

Какие это меры?

Во-первых, серьезно повышаются требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идет о предоставлении дополнительных сведений об их доходах и имуществе – в том числе принадлежащих членам их семей. Достоверность декларируемых сведений будет тщательно проверяться вплоть до использования оперативно-разыскных возможностей.

Во-вторых, государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность.

В-третьих, вводятся меры уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях. Они будут соответствовать тем, что применяются к госслужащим.

В-четвертых, вводится административная ответственность юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица. И целый ряд других мер, которые уже сегодня известны.

Кроме того, устанавливается контроль за имущественным положением лиц с особым правовым статусом – прежде всего судей.

Названные меры, безусловно, строги, но необходимы. И, как справедливо заметил еще дореволюционный специалист по государственному праву Николай Коркунов, «установление законности всегда чувствуется как стеснение произвола властвующих». И здесь выбор для нас очевиден.

Считаю, что такое, законодательное, закрепление направлений антикоррупционной работы явилось бы хорошим началом. Это позволит нам строить ее системно и последовательно».

Из Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ

«О противодействии коррупции»

Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года

Одобен Советом Федерации 22 декабря 2008 года

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий

Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Статья 3. Основные принципы противодействия коррупции

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции

1. Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) на основе принципа взаимности сотрудничает в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях:

- 1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;
- 2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;
- 3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;
- 4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;
- 5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией. <...>

Статья 6. Меры по профилактике коррупции

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- 3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- 4) установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный

нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Статья 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

- 1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- 2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- 3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- 4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
- 5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;
- 6) унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- 7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 8) обеспечение независимости средств массовой информации;
- 9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- 10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;
- 11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

- 12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- 13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- 14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- 15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- 16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;
- 17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- 18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;
- 19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;
- 20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- 21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Статья 8. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

1. Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.
2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

3. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

4. Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6. Проверка достоверности и полноты указанных в части 1 настоящей статьи сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), самостоятельно или путем направления в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

7. Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

8. Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Федеральными законами о видах государственной службы, а также о муниципальной службе для государственного или муниципального служащего могут устанавливаться более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

Статья 9. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений

1. Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

2. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

3. Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. <...>

Статья 10. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе

1. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

2. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Статья 13. Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения

1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Понятие коррупции, ее виды и формы

Коррупция как социально-историческое явление

Исторический опыт противодействия коррупции в Российском государстве

Методические материалы

Приложение