

О.Н. Журавлева
Формирование антикоррупционного мировоззрения
школьников на уроках истории и обществознания:
методическое пособие

М.: ИЦ Вентана-Граф, 2010. - 144 с.

А в т о р – с о с т а в и т е л ь
О.Н. Журавлева, кандидат педагогических наук, доцент СПб АППО

Рецензенты

Жолован С.В. – ректор Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, к.пед.н.

Соболева О.Б. – зам. декана факультета социальных наук Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, к.пед.н., доцент

Рекомендовано 16.04.09 г. Региональным экспертным советом Комитета по образованию
Правительства Санкт-Петербурга для использования в практической деятельности
учителей ОУ.

Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: методическое пособие.

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. Активно идет поиск адекватных мер противодействия коррупции, и содержание школьных историко-обществоведческих курсов может внести свой вклад в создание антикоррупционной атмосферы в обществе, предупреждение коррупционного поведения граждан, формирование антикоррупционной устойчивости личности.

Материалы пособия могут быть использованы на уроках, при подготовке программ и проведении занятий элективных курсов, внеклассных мероприятий и др. Предназначено для учителей истории и обществознания, методистов, преподавателей системы повышения квалификации педагогов.

ВВЕДЕНИЕ

Одна из наиболее острых тем, которые существуют в обществе, в нашей стране, – тема противодействия коррупции. По словам Президента РФ (2009 год), «коррупция – это угроза для любого государства. Она разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства, отражается на имидже государства. Но самое главное – коррупция подрывает доверие граждан к власти, к тем проблемам, которыми власть должна заниматься», поэтому необходимо дать системный ответ этому незаконному явлению.

Отсутствие целенаправленной и всесторонней борьбы с коррупцией, системы мер по противодействию этому негативному явлению, массового осуждения общественным сознанием коррупционного поведения приводит к укоренению этого страшного социального недуга. К сожалению, в обществе бытует мнение, что бороться с коррупцией бессмысленно, и простой гражданин не имеет возможности каким-либо образом противостоять ее проявлениям. За рубежом современное антикоррупционное законодательство развивается в сторону использования всего арсенала средств борьбы (не только уголовно-правовых) и с акцентом на предупреждение, профилактику коррупции.

Как социальное явление коррупция конкретно проявляется в совершении различных коррупционных деяний и признается тяжким или особо тяжким преступлением: Уголовный кодекс РФ предусматривает два вида преступлений, связанных со взяткой: получение взятки (статья 290 УК РФ) и дача взятки (статья 291 УК РФ) (см. Приложение 1). В основе причин живучести коррупции является не только желание чиновников обогатиться за счет государства, недостаточно эффективные правовая основа государства и механизмы выполнения антикоррупционных законов, но также психологический фактор и мораль, так как коррупция не только историческое явление, но и социопсихологический феномен. В ней две составляющие: правовая и этическая. Будучи антиобщественным явлением, она безнравственна по своей сути, так как благополучие одних (и тех, кто берет, и тех, кто дает) строится на ущемлении материальных, хозяйственных, финансовых и социальных интересов большинства населения страны. Коррупция разъедает общественную мораль, девальвирует содержание труда, культивирует алчность, жадность, игнорирование закона, насилие. Распространенным заблуждением является представление, что в коррупции виноват только жадный взяточник, а тот, кто дает взятку – невинная жертва. У любой коррупционной сделки всегда две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кого подкупают.

Подчас удобно не замечать в собственном поведении проявлений коррупции, например, при стремлении получить освобождение от службы в армии, лучший уход в лечебном учреждении, водительские права без экзамена или добиться более чуткого, внимательного отношения учителя, воспитателя к ребенку... Однако именно из таких отдельных поступков складывается терпимое отношение к системе коррупции в целом. Во многом эта терпимость и делает коррупцию столь распространенным явлением в современном обществе.

Согласно опросу, проведенному в мае 2009 г. ВЦИОМ, россияне чаще склоняются к мнению о том, что коррупция непобедима (58%). Чуть более трети (37%) респондентов верят в победу над ней, 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.). Снизилась доля тех, кто видит корень проблемы в неэффективности законодательства (с 37% в 2006 г. до 34% в 2009 г.). Реже всего граждане РФ склонны видеть источник коррупции в низком уровне правовой культуры и законопослушности подавляющей части населения (18 и 21% в 2006 и 2009 г.). Почти половина (49%) уверены в том, что людям станет проще решать свои проблемы, если чиновники перестанут брать взятки. Чаще такое мнение высказывают люди старше 60 лет (57%). Наконец, 29% уверены - отсутствие коррупции существенно не повлияет на решение проблем простых людей.

Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития, и важная роль в становлении личности должна быть отведена школе. Уровень образования населения, его правовой культуры – это не только престиж страны, но и вопрос ее национальной безопасности. В докладе Общественной палаты РФ «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» сделан неутешительный вывод: «Школа не дает сегодня необходимого набора гражданских и социальных компетенций»¹.

Особенность современного момента заключается в том, что коррупционное поведение не только сохраняется, но и перестает быть постыдным. Современные антикоррупционные меры в основном направлены на ужесточение контрольных и репрессивных действий по отношению к чиновникам и не затрагивают основы существования коррупции, как в государстве, бизнесе, так и в общественном сознании в целом. Все это требует серьезного осмысления и выработки новых механизмов организации противодействия коррупции. Необходимо без промедления сосредоточить усилия на ограничении сферы проявлений коррупции, снижении степени ее влияния, устранение причин и условий, ее порождающих, минимизации вредных последствий; способствовать распространению антикоррупционных идей и взглядов, стимулировать антикоррупционное настроение и поведение. Участие или неучастие в коррупционной

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

деятельности – это, прежде всего, проблема нравственного выбора. Для того чтобы выбор был максимально осознанным, необходимы информация, знания, наглядные отрицательные примеры, четко определенная позиция государства, гражданского общества.

Постановка проблемы взяточничества, 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.

Известно, мировоззрение – это система обобщенных взглядов на мир и место человека в нем, на отношение людей к окружающей их действительности и самим себе, а также обусловленные этими взглядами их убеждения, идеалы, принципы познания и деятельности. 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.

Стратегия действий учителя должна опираться на объективные данные, исторический опыт, которые опровергают стереотипы, традиционные заблуждения части населения, выражающиеся в представлении, что коррупция малоопасна, касается далеко не всех, а ее дальнейшая «судьба» не зависит от каждого члена общества. Еще в середине XIX в. русский историк, публицист И.П. Липранди (1790—1880) убеждал, что каким бы государство не было сильным, оно «не сможет превратить людей в ангелов. ... Стремление вовсе уничтожить (коррупцию. – *О.Ж.*) – цель нигде не достигнутая...». Несмотря на это, следует затруднить, пресечь пути к злоупотреблениям. А для того, чтобы бороться с этим социальным недугом, делает вывод автор, надо знать ситуацию².

На уроках истории и обществознания важно рассмотреть коррупцию как социально-историческое явление, 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 обществу, необходимо целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции (также как к наркомании, алкоголизму и т.д.).

Разработка и реализация комплекса мер по повышению уровня внутренней культуры личности и укреплению морально-этических принципов человека, особенно

² См.: Липранди И.П. О взятках, взяточниках и доносчиках // Чтения в императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете. М., 1870. Кн. 3. С. 84-85, 88.

детей и молодежи; воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, формирование особой, крайне неблагоприятной для коррупционной системы психологической среды в обществе должны быть поставлены в разряд важнейших направлений деятельности школы. На это ориентируют требования государственного образовательного стандарта по истории: выпускник должен «использовать приобретенные знания и умения в практической деятельности и повседневной жизни для

- определения собственной позиции по отношению к явлениям современной жизни, исходя из их исторической обусловленности;
- использования навыков исторического анализа при критическом восприятии получаемой извне социальной информации;
- соотнесения своих действий и поступков окружающих с исторически возникшими формами социального поведения;
- осознания себя как представителя исторически сложившегося гражданского, этнокультурного, конфессионального сообщества, гражданина России».

Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников предполагает решение ряда задач:

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;

конкретизировать знания приемов противодействия коррупционному поведению;
стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения.

При этом следует отметить отсутствие в содержательном минимуме действующих образовательных стандартов по истории и обществознанию таких понятий как «коррупция», «меры противодействия коррупции». Важно перевести проблему противодействия коррупции в обществе на педагогический, методический язык, прежде всего с опорой на принцип доступности для школьников такого учебного содержания. Безусловно, обогащение программ и учебников идеями и материалами об антикоррупционной деятельности еще не гарантирует успешного воспитания. Школа нуждается в педагогически обработанном материале, побуждающем учеников к формированию собственной системы ценностей.

Содержание данного методического пособия³ является дополнительным материалом, с помощью которого учитель расставит смысловые акценты при изучении ряда тем, прежде всего курса истории России. В пособие два блока: информационный и методический. Содержание по антикоррупционной тематике может включаться в разделы, темы курсов истории, обществознания и др., в программы спецкурсов (элективов) для старшеклассников, а также изучаться педагогами в виде отдельных модулей в системе повышения квалификации.

Предлагаемые примерные вопросы и задания, темы самостоятельных творческих работ и др. позволят углубить и конкретизировать знания учеников в данной области, корректировать формирующееся мировоззрение. Они могут быть предложены при обсуждении на уроке, в качестве домашнего задания, поскольку требуют работы с дополнительной литературой, ресурсами Интернет и т.д. Учитель сможет выявлять отношение учащихся к проблемам коррупции, вырабатывать установки на антикоррупционное сознание и поведение. Инновационным направлением в методической деятельности педагога может стать разработка системы аналогичных заданий, проектирование и описание различных форм антикоррупционного просвещения школьников - лабораторно-практические занятия, дискуссии, интернет-уроки, ролевые, интеллектуальные, организационно-деятельностные и др. игры (см., например, Приложение 5).

Выделим содержательные единицы образовательного стандарта, при изучении которых сведения, задания по антикоррупционной тематике могут сделать уроки более интересными, действенными, воспитывающими.

ИЗ ПРИМЕРНОЙ (ТИПОВОЙ) ПРОГРАММЫ СРЕДНЕГО (ПОЛНОГО) ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ НА БАЗОВОМ УРОВНЕ (МОиН РФ, 2004 г.)

Всеобщая история

Цивилизации Древнего мира и Средневековья.

Социальные нормы и духовные ценности в древнеиндийском и древнекитайском обществе.

Полисная политико-правовая организация и социальная структура. Демократия и тирания. Римская республика и империя. Римское право.

Становление иудео-христианской духовной традиции, ее религиозно-мировоззренческие особенности.

Социальные нормы и мотивы общественного поведения человека в исламском обществе.

Особенности социальной этики, отношения к труду и собственности, правовой культуры, духовных ценностей в католической и православной традициях.

Социально-политический, религиозный, демографический кризис европейского традиционного общества в XIV-XV вв. Предпосылки модернизации.

Новое время: эпоха модернизации.

³ Рекомендовано 16.04.09 г. Региональным экспертным советом Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга для использования в практической деятельности учителей ОУ.

Торговый и мануфактурный капитализм. Новации в образе жизни, характере мышления, ценностных ориентирах и социальных нормах в эпоху Возрождения и Реформации. Становление протестантской политической культуры и социальной этики.

Идеология Просвещения. *Конституционализм. Становление гражданского общества* *.

Развитие капиталистических отношений. Промышленный переворот. Капитализм свободной конкуренции. Мировосприятие человека индустриального общества.

От Новой к Новейшей истории: пути развития индустриального общества.

Монополистический капитализм и противоречия его развития. Переход к смешанной экономике в середине XX в. «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. Лига наций и ООН. Развертывание интеграционных процессов в Европе.

Человечество на этапе перехода к информационному обществу.

Становление информационного общества. *Собственность, труд и творчество в информационном обществе.* Глобализация общественного развития на рубеже XX-XXI вв. Интернационализация экономики и формирование единого информационного пространства. Особенности современных социально-экономических процессов в странах Запада и Востока. *Интеграционные и дезинтеграционные процессы в мире после окончания «холодной войны».* Европейский Союз. *Кризис международно-правовой системы и проблема национального суверенитета.*

История России

Русь в IX–начале XII вв.

Развитие норм права на Руси. «Русская Правда».

Российское государство во второй половине XV–XVII вв.

Формирование новой системы управления страной. Установление царской власти и ее сакрализация в общественном сознании. Складывание идеологии самодержавия. Реформы середины XVI в. Особенности русской традиционной (средневековой) культуры. Формирование национального самосознания.

Россия в XVIII – середине XIX вв.

Новая система государственной власти и управления. Попытки укрепления абсолютизма в первой половине XIX в. Реформы системы государственного управления.

Россия во второй половине XIX - начале XX вв.

Роль государства в экономической жизни страны. Обострение экономических и социальных противоречий в условиях форсированной модернизации. Общественно-политический кризис накануне 1917 г.

Кризис власти. Маргинализация общества.

Утверждение Советской власти. Первые декреты Советской власти.

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.

* Курсивом в тексте выделен материал, который подлежит изучению, но не включается в Требования к уровню подготовки выпускников.

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.

Концепция построения коммунизма. 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. Замедление темпов научно-технического прогресса. *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. *Стратегия «ускорения» социально-экономического развития и ее противоречия.* Введение принципов самокупаемости и хозрасчета, начало развития предпринимательства. Политика «гласности». Отмена цензуры и развитие плюрализма в СМИ. *Демократизация общественной жизни.*

Российская Федерация.

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. *Дискуссия о результатах социально-экономических и политических реформ 1990-х гг.*

Курс на укрепление государственности, экономический подъем, социальную и политическую стабильность, упрочение национальной безопасности, достойное для России место в мировом сообществе.

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

Обществознание

Человек как творец и творение культуры.

Мировоззрение, его место в духовном мире человека. Типы мировоззрения. *Философия.* Свобода совести.

Свобода и необходимость в человеческой деятельности. Свобода как условие самореализации личности. Выбор в условиях альтернативы и ответственность за его последствия. *Гражданские качества личности.*

Общество как сложная динамическая система.

Социальные взаимодействия и общественные отношения. Понятие о социальных институтах, нормах, процессах. Основные институты общества.

Особенности современного мира. *Социальные и гуманитарные аспекты глобальных проблем.* Общество и человек перед лицом угроз и вызовов XXI века.

Экономика.

Рыночные отношения в современной экономике. Особенности современной экономики России. Экономическая политика Российской Федерации. Совершенная и 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.

Социальные отношения.

Виды социальных норм. Социальный контроль и самоконтроль. Отклоняющееся поведение.

Социальная мобильность, виды социальной мобильности в современном обществе. Каналы социальной мобильности. Молодёжь как социальная группа, особенности молодёжной субкультуры.

Национальное самосознание.

Политика как общественное явление.

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 Российской Федерации. Гражданские инициативы. Роль средств массовой информации в политической жизни общества.

Человек в системе общественных отношений.

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.

Правовое регулирование общественных отношений.

Право в системе социальных норм. Система российского права.

Права и обязанности налогоплательщиков. Юридическая ответственность за налоговые правонарушения.

Организационно-правовые формы и правовой режим предпринимательской деятельности.

Законодательство РФ об образовании. Правила приема в образовательные учреждения профессионального образования. *Порядок оказания платных образовательных услуг.*

Особенности уголовного процесса. Виды уголовных наказаний и порядок их назначения.

Понятие и система международного права. Взаимоотношения международного и национального права.

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Данное понятие в научном мире и в практической сфере до сих пор не имеет однозначной трактовки, общепринятой характеристики. Разночтения определяются различием позиций, с которых рассматривается это явление: политических, экономических, правовых, моральных, бытовых и т. д. Одним из наиболее кратких и емких определений нам представляется

следующее: коррупция - преступная деятельность, заключающаяся в умышленном использовании должностными лицами доверенных им прав и властных полномочий для личного обогащения, получения выгод.

В Римском праве существовал термин *concupere*, который являлся синонимом слов «разламывать», «портить», «разрушать», «повреждать», «подкупать» и одновременно обозначал любое должностное противоправное действие. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «congei» – несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «cupere» – ломать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Многие известные западные мыслители уделяли изучению коррупции и ее проявлениям немало внимания. Всесторонне исследовал ее истоки Никколо Макиавелли (1469–1527). Многие воззрения Макиавелли на эту проблему актуальны и сегодня. Например, он считал, что коррупция – это использование публичных возможностей в частных интересах. Именно Макиавелли принадлежит образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно»⁴. Развращенному коррупцией народу, считал мыслитель, крайне трудно остаться свободным. Томас Гоббс (1588-1679), размышляя о коррупции, отмечал, что она - «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам»⁵. Великий француз Шарль Монтескье (1689–1755) писал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»⁶. А один из идеологов революционного народничества Михаил Бакунин (1814-1876) под словом «коррупция» понимал «полное безразличие индивида к общественной пользе и солидарности исключительно во имя личной выгоды». Все эти выводы вполне современны для оценки ситуации начала XXI века.

В юридической науке понятие «коррупция» определялось как продажность служебных действий (подкуп, *Bestechung*, *corruption*). *Corrupt* в переводе с английского – развращенный, продажный, бесчестный, *corruption* – порча, разложение, искажение, испорченность. Коррупция означает подкуп; подкупность и продажность общественных и

⁴ Макиавелли Н. Сочинения // Милан. 1954. С. 137.

⁵ Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936. С. 234.

⁶ Монтескье Ш. Избранные сочинения. М., 1955. С. 289.

политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц, а также общественных и политических лиц вообще⁷. В трехтомном Большом толковом словаре иностранных слов приводится еще одно его значение: «Разложение экономической и политической системы в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей». Большая советская энциклопедия дает следующее определение: «Коррупция — преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения. Коррупцией называют также подкуп должностных лиц, их продажность»⁸. Определения, в котором была бы отражена зависимость коррупции от политического строя и истории государства в целом, не существует. Большой энциклопедический словарь, изданный в последний год существования СССР, снял принятый до этого тезис о том, что «особенно широкое распространение её присуще империалистическому государству; она характерна для буржуазного государственного аппарата». Коррупции подвержены и богатые, и бедные страны, с демократическими и недемократическими институтами, независимо от географического положения. Это универсальное явление требует универсальных механизмов противодействия, независимо от национальных особенностей.

Что же понимает современное международное сообщество под коррупцией?

В ряде документов международных организаций, посвященных противодействию коррупции, встречается определение данного термина – злоупотребление государственной властью в личных целях. Это понятие включает в себя и взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиций долга), и покровительство на основе личных связей, и незаконное присвоение публичных средств для частного использования. Однако словосочетание «злоупотребление государственной властью» некоторым образом вводит в заблуждение, так как сужает рассматриваемое явление и затушевывает истинную опасность, исходящую от него. На самом деле государственная власть – это система управления обществом, а социальная опасность от коррупции – это ущерб, наносимый всему обществу, следовательно, коррупция – это злоупотребление общественной властью для получения личной выгоды. Именно такая трактовка дается в подготовленном ООН «Наборе антикоррупционных инструментов» - сборнике рекомендаций ученых по противодействию коррупции.

А вот как выглядит рабочее определение междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы: «Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в

⁷ Лехин И.В., Петров Ф.Н. Словарь иностранных слов. М., 1954. С. 369.

⁸ БСЭ. Т. 13. С. 216.

государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других». В данном случае подчеркнуто, что субъектом коррупционных деяний может быть не только государственное должностное лицо.

Аналогичная идея заложена в «Руководстве ООН по антикоррупционной политике», подготовленном на основе опыта разных стран в рамках Всемирной программы Центром по предупреждению международной преступности. В понятие коррупции включены 1. кража, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами; 2. злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса; 3. конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью. Критерием установления уголовной ответственности в ряде случаев предлагается не оценка общественной пользы принятого решения, а открытость процесса принятия решения: должностное лицо не вправе принимать решение без представления всей информации.

Однако формирование юридического понятия коррупции ООН предоставляет национальному праву.

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».

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 опасна, поскольку разрушает правовые основы общества, государственную власть, общественную мораль и нравственность. Эти два уровня коррупции тесно взаимосвязаны: масштабная низовая коррупция создает благоприятный психологический фон для развития коррупции на более высоких этажах власти, а существование элитарной коррупции оправдывает наличие коррупции низовой. Сращивание низовой и верхушечной коррупции образует вертикальную коррупционную структуру, или коррупционную пирамиду.

Выделяют также коррупцию:

в государственном и негосударственном секторе (политические партии, церковь, профсоюзы, церковь, спортивные, благотворительные организации и др.);

в зависимости от области приложения - экономическую (в ней часто выделяют деловую и повседневную) и политическую (в том числе электоральную – подкуп избирателей или организаторов избирательного процесса; парламентскую, партийную и др.);

по сфере действия – полицейскую, пенитенциарную (в уголовно-исправительной системе), экологическую (в сфере экологической безопасности государства, хищническое отношение к природным ресурсам) и т.п.

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 в 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.

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.

Изучение данного явления следует рассматривать с позиций интегрированного подхода. Не следует искать истинные корни коррупции в наборе черт национального характера, либо 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. Причины коррупции сложны и многообразны, они носят как моральный, так и институциональный характер.

Основными причинами высокой коррупции в странах с экономикой переходного периода называют

- 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 «доброе», «мудрое» правителя, боятся брать инициативу, не готовы отвечать за последствия своих решений),
- слабость судебной системы,
- неразвитость правового сознания населения,
- подчиненность чиновников не закону, а начальству и инструкциям,
- избирательность и непоследовательность в применении законодательства⁹.

Коррупции также способствуют сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом; незнание гражданами своих прав и обязанностей чиновников предоставлении услуг населению или сокрытие чиновниками

⁹ См: Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.

информации о своих обязанностях и правах граждан; 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. К совершению коррупционных преступлений должностное лицо может подтолкнуть ощущение нестабильности, неуверенности в завтрашнем дне; зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы; несправедливость при продвижении по службе.

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 следует 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, рентоориентированное поведение - поведение, направленное на получение выгод путем манипулирования законодательными или экономическими условиями, а не путем производства и продажи товаров или услуг. Часто выступает в виде узурпации прав чиновниками на перераспределение государственных ресурсов. Например, путем введения административных барьеров в некоторых сферах человеческой деятельности.

- множество постоянно меняющихся, часто противоречащих один другому законов и постановлений.

Способы борьбы с коррупцией вытекают из ее причин. Это

- Совершенствование законодательства.
- Уменьшение количества чиновников и роли конкретного чиновника в той

или иной ситуации, четкая детализация всей деятельности. В частности, ослабление государственного вмешательства в бизнес, строгая регламентация действий чиновников.

- Повышение зарплаты чиновников, увязывание их зарплат с результатами их деятельности.
- Строгий и прозрачный отбор всех кандидатов на государственные должности.
- Повышение эффективности работы правоохранительных органов.
- Профилактика, предупреждение коррупционного поведения во всех сферах.

Коррупция, безусловно, наносит вред всем сферам жизни общества. Она вызывает

- 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 чиновников», что касается лично каждого из нас. 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.

Коррупция является международной проблемой, проблемой для любого государственного аппарата всех времен и всех народов. Коррупция появилась, как только возникло государство, сопровождает его на протяжении всей истории его существования, насчитывающей не одно тысячелетие. Необходимость разделения производственных отношений на управленческую и производительную сферы повлекли за собой расхождение интересов и целей слоев управленцев и производителей.

В странах доколониального Востока, с одной стороны, правители претендовали на всеобщий «учет и контроль», но, с другой стороны, постоянно сетовали на жадность чиновников, которые путают собственный карман с государственной казной. Например, одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине 3-го тысячелетия до н.э., уже перед шумерским царем города-государства Лагаша Урукагином стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения. Правитель реформировал систему управления с целью уменьшения вымогательств со стороны царской администрации, упорядочивания оплаты храмовых обрядов¹⁰.

Древнеперсидский царь Камбиз (530-522 гг. до н.э.) за должностные злоупотребления придумал жесточайшее наказание Остенею, приказав снять с живого кожу и обтянуть ею кресло судьи, на котором затем предстояло принимать решения его сыну¹¹.

¹⁰ См.: БСЭ. М., 1977. Т. 27. С. 94.

¹¹ Липранди И. Указ. соч. С. 64.

Несмотря на показательные и часто крайне жестокие наказания, в лучшем случае удавалось предотвратить наиболее опасные преступления, однако на уровне мелкой растраты и взяток коррупция носила массовый характер.

Именно в восточных обществах появляются первые исследования коррупции. Документы, обнаруженные в процессе археологических раскопок, свидетельствуют о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597-538 гг. до н.э. Первый трактат с осуждением коррупции — «Артхашастра» — опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индии) в IV веке до н. э. Древнеиндийский автор выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками. Главным средством борьбы с казнокрадством становится слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление. Аналогичными методами пользовались и правители древнего Египта.

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. Например, в одной из книг Библии - Книге премудрости Иисуса сына Сирахова - отец наставляет сына: «Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убояться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...». Сам характер наставлений свидетельствует, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты подкупа судей и нечестного правосудия и им давалась последовательная этическая оценка. Большое внимание уделялось социальным обличениям в Ветхом Завете: «Ибо Я знаю, как многочисленны преступления ваши и как тяжки ваши грехи: вы враги правого, берете взятки и извращаете в суде дела бедных» (Амос 5:12).

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); «Не извращай закона ... и не бери даров; ибо дары ослепляют глаза мудрых и превращают дело правых» (Тора, Дварим, 16.19-20) и т.д.

Античная эпоха также не избежала проявлений и расцвета коррупции. Еще Аристотель говорил: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться». 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, присвоением предметов искусства. Считая дело проигранным, Веррес еще до окончания процесса добровольно удалился в изгнание, его имущество было конфисковано.

В позднереспубликанском Риме Юлий Цезарь добился сурового наказания за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, к примеру, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов. Однако подкуп избирателей в Древнем Риме был настолько общераспространенным, что римские граждане стали рассматривать получаемые ими суммы как законное жалование. Император Август (Октавиан) всеми способами стремился показать, что он придает выборам и магистратурам их прежнее значение. Им были подтверждены и даже усилены наказания за подкуп избирателей, что, однако, во время выборов Август, как писали римские историки, лично участвовал в вербовке голосов в пользу своих кандидатов¹², раздавал избирателям личные средства, чтобы они уже ничего не требовали от кандидатов на государственные должности. Разрушительное влияние коррупции было одной из причин распада Римской империи.

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 (Данте считал мздоимство причиной падения Итальянских республик и успешности своих политических противников).

Османская империя, как и Византийская, Римская погибли в том числе и потому, что продавалось и покупалось все - должности, услуги, милости.

В средние века система коммерческого или государственного подкупа широко применялась и церковными институтами. Так, орден тамплиеров был баснословно богат. Рыцари-храмовники ссужали деньгами монархов и князей церкви, оказывали банковские услуги дворянству, перевозили и охраняли ценности, доверенные им купцами. Чтобы гарантировать абсолютную честность духовных братьев, устав ордена запрещал рыцарям иметь собственные деньги. Если тамплиер умирал и при покойном находили деньги в количестве, превышающем разрешенное старшим начальником, ему отказывали в христианском погребении. Это было страшное наказание - душа «коррупционера» обрекалась на вечное проклятие.

¹² См.: Шифман И.Ш. Цезарь Август. Л., 1980. С. 100.

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 жалования, начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. Кроме того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы требовала, чтобы государство «предоставило людям самим делать свои дела и предоставило делам идти своим ходом». Если у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, то падали и их возможности вымогать взятки. Либеральные преобразования проходили под лозунгом, что государственная власть существует для блага людей ей подвластных, и поэтому подданные содержат правительство в обмен на неукоснительное соблюдение чиновниками законов. В частности, согласно Конституции США, принятой в 1787 г., получение взятки является одним из тех преступлений, за которые Президенту США может быть объявлен импичмент. Общество начало 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, усиление 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. В конце XIX века нарицательным стало слово «Панама».

«Панамский скандал» - жульническая афера, связанная с злоупотреблениями и коррупцией правления «Всеобщей компании межокеанского канала», созданной во Франции в 1879 г. для организации работ по прорытию Панамского канала. Акции компании приобрело свыше 800 тыс. чел. К 1888 на строительство канала было истрачено почти в два раза больше средств, чем предполагалось, а выполнена только треть всех работ. Компания приостановила работы и прекратила платежи. Крах компании вызвал банкротство, разорение десятков тысяч мелких держателей акций. В ходе судебного разбирательства дела в 1889—1893 выяснилось, что компания, чтобы скрыть свое тяжелое финансовое положение, подкупила большую группу депутатов и министров, редакторов газет и т. д. Расследование властями раскрыло коррупцию, глубоко проникшую в аппарат Третьей республики и вызвавшую широкое общественное возмущение. Однако почти все официальные лица, замешанные в скандале, избежали наказания. Были осуждены лишь второстепенные обвиняемые. Термин "Панама" стал нарицательным для обозначения крупных мошенничеств и афер.

А в США в 1884 г. было установлено, что казначей рокфеллеровской компании «Стандарт Ойл» Оливер Пейн подкупил законодательное собрание штата Огайо и обеспечил избрание своего отца Генри Пейна сенатором от этого штата. Один из исследователей американской политики того времени писал: «Взятки, шантаж, вымогательство лежали в основе большинства законодательных актов собрания штата».

Во второй половине XX в. в ряде стран появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений, стала фактом повседневной, бытовой жизни. Режимы базируются на коррупции как форме организации власти. Члены определенной социально-политической группы идут на серьезные нарушения общественных норм, используют свои властные полномочия для быстрого самообогащения и укрепления доминирующих позиций. Реальную угрозу представляет движение криминала к политической власти – лутократия (от англ. to loot - грабить). Так, отечественный исследователь Л.В. Гевелинг анализирует нигерийскую модель коррупции и считает, что ее элементы «в эмбриональном состоянии уже существуют в политическом пространстве современной России», стран – участниц СНГ (специфические формы первоначального накопления, не всегда продуманная стратегия борьбы с коррупцией, глобализация политических процессов)¹³.

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 актуальной проблема стала в 1990-е гг., когда страны постсоциалистического пространства продемонстрировали размах коррупции, сопоставимый с ситуацией в развивающихся странах.

Несмотря на предпринимаемые усилия до сих пор не удалось значительно сократить коррупцию как одно из самых серьезных препятствий на пути развития нашей страны. В Послании Президента Федеральному Собранию (2008 г.) отмечалось: «Крайне важно и то, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения». Коррупционное поведение, по словам Д. Медведева, должно стать неприличным. Важна позиция каждого члена общества, и стратегическим направлением современной антикоррупционной политики является вовлечение в борьбу с этим пороком гражданского общества.

¹³ См.: Гевелинг Л. Наступление клептократии (Приживется ли в России нигерийская модель коррупции?) // Власть. 2002. № 8. С. 27-28.

БОРЬБА СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ В ДРЕВНЕЙ И СРЕДНЕВЕКОВОЙ РУСИ

Вместе с появлением государственности, властно-подчинительных связей появилась и коррупция. Она свойственна всем странам независимо от политического устройства и уровня политического развития и различается лишь масштабами.

Рассмотрим феномен коррупции в истории Российского государства.

Н.Г. Чернышевский в «Письмах без адреса» писал: «Искони веков, от Рюрика до наших дней, богата была наша Русь взяточниками...». 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 конце XI в. современник, вспоминая «древних князей и мужей их», которые не в пример новым «не собираху много имения, ни творимых (искусственных) вир, ни продаж вскладаху на люди, но оже будяше правая вира, а ту взимааше и дружине на оружие дая»¹⁴.

В древнерусских источниках сведения о первых злоупотреблениях должностных лиц сохранились примерно с XII в. Так, уже Даниил Заточник предостерегал: «Не имей себе двора близ царева двора и не держи села близ княжего села: ибо тиун (должностное лицо в хозяйстве князя. – *О.Ж.*) его – как огонь, на осине разожженный, а рядовичи (категория зависимых от князя людей. – *О.Ж.*) его – что искры. Если от огня и устережешься, то от искр не сможешь устеречься и одежду прожжешь»¹⁵. Современники Даниила Заточника с сомнением спрашивали, какая судьба ожидает тиуна на том свете, потому что тиун несправедливо судит, взятки берет, людей мучит. Летопись XIII в. рассказывает: когда митрополит Кирилл покинул разоренный монгольскими полчищами Киев и отправился во Владимир, то повсеместно проповедовал против «мздоимства, чародейства и пьянства».

Осуждение обществом этого порока сопровождалось порицанием и на государственном уровне. Правовые памятники этого периода не содержат статей о преступлениях против государственной власти и службы, тем не менее в Пространной редакции «Русской Правды» есть две статьи (ст. 9, ст. 74), в которых устанавливаются фиксированные размеры натурального и денежного обеспечения общиной государственных чиновников. 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. Несмотря на фиксацию размера содержания, сам принцип процентного отчисления судьям от каждого

¹⁴ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. М., 1984. С. 109.

¹⁵ Изборник: Повести Древней Руси / Сост. и примеч. Л. Дмитриева и Н. Поньрко. М., 1986. С. 102.

штрафа не мог не способствовать искусственному увеличению количества уголовных дел. Наказания производились по усмотрению князя или его доверенных лиц – в основном имущественного взыскания.

Законодательство XIV-XVI вв. запрещало «посулы», понимая под ними незаконное вознаграждение за осуществление официальных властных полномочий. Первое упоминание о «посуле» в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой Василия I (1397–1398 гг.), статьей 6¹⁶. Посул – слово, имевшее в русском языке несколько значений: это и обещанная плата, и выкуп, и пошлина, и взятка. В Псковской и Новгородской (сер. XV в.) судебных грамотах понятие «посула» употребляется в смысле взятки: «А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» (ст. 4) (словосочетание «тайный посул» имеет цель усилить смысл запрета) и «докладшиком от доклада посула не взять...» (ст. 26)¹⁷. Для отступников упоминалась Божья кара, а наказание (имущественные) определял князь или его приближенные.

Первым, кто в российской истории попытался законом ограничить действия казнокрадов, стал Иван III (1462–1505). В Судебнике 1497 г. предусматривалось ограничение коррупционных действий и впервые в Русском государстве вводилось запрещение брать посулы (взятки): «Судити суд бояром и околничим. А на суде быти у бояр и у околничих диаком. А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; також и всякому судие посула от суда не имати никому. А судом не мстити, ни дружити никому»¹⁸. Однако, формальные запрещения были мало эффективны. Преступления должностных лиц все более распространялись, и к XVI веку стало очевидно, что без установления в законодательном порядке санкций борьба с взяточничеством и лихоимством невозможна.

Центральное место с середины XVI в. занимает Судебник 1550 г. В период царствования Ивана Грозного по этому Судебнику взяточничество было официально признано тяжким преступлением и устанавливались строгие наказания за нарушение должностными лицами этого запрета. Так, в первой статье отмечалось: «А судом не дружити и не мстити никому, и посулу в суде не имати; також и всякому судье посулов в суде не имати». Расширялся круг лиц, подлежащих ответственности за должностное преступление – «боярин, или окольничий, или дворецкий, или дьяк». Устанавливалась ответственность за должностное преступление, совершенное в результате получения взятки:

¹⁶ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. М., 1984. С. 64.

¹⁷ Там же. С. 306-307, 332-339.

¹⁸ Там же. Т. 2. М., 1985. С. 54.

«3. А который боярин, или дворецкой, или казначей, или дьяк в суде посул возьмет и обвинит не по суду..., и на том боярине, или на дворецком, или на казначеи, или на дьяке взяти исцов иск...

4. А который дьяк список нарядит или дело запишет не по суду, не так, как на суде было, без боярского, или без дворецкого, или без казначеева ведома, а обыщетца то в правду, что он от того посул взял, и на том дьяке взяти перед боярином вполы да вкинута его в тюрьму.

5. А подьячей, которой запишет не по суду для посула без Дьячего приказу, и того подьячего казнити торговою казнью, бити кнутъем»¹⁹.

В Судебнике Ивана IV фиксируется одна из мер, с помощью которых правительство пыталось бороться с преступлениями такого рода: надзор начальников за своими подчиненными. Согласно ст. 4 дьяк, составивший за взятку подложный протокол или искаживший показания сторон, уплачивал сумму иска и подвергался тюремному заключению. Вторую половину должен был уплатить боярин, не уследивший за своим подчиненным. Ответственность предусматривалась в виде денежных выплат, 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 рыбу²⁰. Впервые в качестве наказания за чрезмерность во взятках была применена смертная казнь: так по царскому приказу поступили с дьяком, который принял в качестве взятки жареного гуся, начиненного монетами: его вывели на торговую площадь, и царь спросил у палачей, кто умеет разрезать гуся. Затем царь приказал отрубить у дьяка ноги, руки, и, наконец, отсечь голову.

Германский дипломат Герберштейн заметил, что Иван IV зорко следил за тем, чтобы бояре не богатели без царского на то благословения, чтобы они приучались считать свое богатство царским подарком. Идея, что богатство является наградой за политическую благонадежность, а демонстрация личной преданности есть более надежное средство достижения материального благополучия, чем энергия и деловые качества, укоренялась в сознании подданных. Не случайно при составлении всякого рода прошений просители «припадали к стопам», клялись в вечной преданности и «слезно» просили о милостивом наделении их землями и крепостными. При этом достаточно было оказаться в опале, ссылке, чтобы имущество было конфисковано.

¹⁹ Там же. С. 97.

²⁰ Линовский В.А. Исследование начал уголовного права, изложенных в Уложении царя Алексея Михайловича. Одесса, 1847. С. 31.

Таким образом, в отличие от «почести» и платы «за работу» посул был запрещен законом как взятка (в современном смысле слова). Но граница между взяткой и платой за труд была довольно условной. 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 получала, а получали 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. По свидетельству современников, в течение Святой недели судьям дозволялось вместе с крашеными яйцами принимать малоценные вещи и даже деньги от 1 рубля до 12. Такие подношения не рассматривались как посул.

Финансовые трудности государства не позволяли регулярно платить даже минимальное жалованье, и практика «кормления от дел» являлась частью государственной системы содержания чиновничества, фактически узаконенным способом личного обогащения чиновника. Система кормлений сыграла крайне негативную роль в разъедании госаппарата коррупцией.

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. Продолжается стремление правителей противостоять этому злу.

По свидетельству историка С.М. Соловьева, «иностранцы, как и русские, говорят о старании царя Бориса уничтожить взяточничество. Если судья был уличен во взятках, то должен был возвратить взятое, заплатить штраф от 500 до 1000 и 2000 рублей, имение его отбирали в казну. Если это был дьяк, не пользовавшийся случайно особенным

расположением власти, то его возили по городу и секли, причем висел у него на шее мешок со взяткою, будь то деньги или мех, или соленая рыба; потом преступника заточали. Но взяточничество не уменьшалось, только взяточники поступали осторожнее: для избежания подозрения просители вешали подарок к образу в доме правительственного лица или при христосовании всовывали деньги в руку вместе с красным яйцом»²¹. В годы Смуты сам царский престол стал предметом интриг.

Утверждение новой династии Романовых после 1613 г. сопровождалось переходом в местном управлении (областями) от принципа выборности администрации к назначению ее царем. Создавался определенный порочный круг: внутреннее расстройство жизни в стране после Смуты требовало концентрации средств и ресурсов центральной властью и вызывало рост произвола администрации, затрудняя преодоление последствий кризиса. 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 жалования воеводам. Так, по словам А. Олеария, в XVII в. «брать взятки всем строго запрещается, под опасением наказания за то кнутом, но их тайно берут, особенно писцы, которые вообще охотно принимают посулы или подарки...».

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 высокопоставленных чиновников. 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 упомянутых лихоимцев, и требования москвичей были выполнены. Палач вывел Плещеева на площадь, и толпа буквально растерзала взяточника, а его труп втоптала в грязь. На следующий день печальная участь постигла и Трахониотова. Его водили с колодкой на шее по столице, а затем казнили. Это послужило хорошим уроком для других чиновников, хотя взяточничество и не прекратилось. 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». Однако данное антикоррупционное

²¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. В 29 т. Кн. VIII. Гл. 2. С. 61.

выступление народных масс фактически является единственным примером в нашей истории.

Тенденцию борьбы с должностными преступлениями продолжило Соборное Уложение 1649 г. Принятое после Соляного бунта, это Уложение, действовавшее в России более двух веков, осуждало взяточничество и предусматривало многочисленные наказания за преступления, подпадающие под понятие коррупции: подлог при переписке судебного дела, утайка пошлин при регистрации дел и т.д. К нарушителям применяли достаточно суровые меры – от денежного взыскания и запрета на должность до «битья кнутом или батогами (в зависимости от сословия), казни либо отсечения руки, но многие наказания по-прежнему отдавались на усмотрение царя – «что Государь укажет»²².

Должностное лицо, уличенное в коррупции, должно было вернуть взятые подарки и подвергнуться правежу, т.е. битью батогами. Размер штрафа мог колебаться, по свидетельству современников, от 500 до 1000 рублей. Дьяков наказывали кнутом, привязав к шее взятую в подарок вещь, а затем отправляли в ссылку. Судьи за взятки подвергались казни. Если же судья совершал ошибку «без хитрости», то к нему, согласно положению статьи 10 главы X Соборного Уложения, применялась ответственность по тому же принципу - «что Государь укажет». Статья 6 главы X «О суде» распространяла эти наказания и на городские власти:

«5. А будет который боярин или околничей, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по недружбе правого обвинит, а виноватого оправит, а сыщется про то допряма, на тех судьях взяти исцов иск втрое, и отдати исцу, да и пошлины и пересуд и правой десяток взяти на государя на них же. Да за ту же вину у боярина, и у околничего, и у думного человека взяти честь. А будет который судья такую неправду учинит не из думных людей, и тем учинити торговая казнь, и вперед им у дела не быти.

6. Да и в городех воеводам и дьяком и всяким приказным людем за такия неправды чинити тот же указ».

Уложение узаконило доносительство об измене и недонесении, что можно считать одним из важнейших оснований для дальнейшего роста вымогательства. Судью, бравшего взятки, могли уличить собственные его слуги или взятодатели, которые, по словам В.О. Ключевского, нередко пользовались доносом в случае, если не были удовлетворены исходом разбирательства.

Анализ норм Уложения царя Алексея Михайловича показывает, что основной законодательный акт XVII в. существенно дополнил законодательство по борьбе с лихоимством в сфере судебной деятельности, в ратном деле (за отпуск ратных людей со службы без государева указа, за взятки), но серьезных изменений в правовое регулирование борьбы с взяточничеством в других сферах не внес. Через пять лет после

²² Российское законодательство X—XX веков. В 9 т. Т. 3. М., 1985. С.94, 102-105, 128, 157.

принятия Уложения в 1654 г. за «посулы» были биты кнутом князь Алексей Кропоткин и дьяк Иван Семенов, взявшие соответственно 150 рублей и 30 рублей и бочку вина с купцов, которых царь Алексей Михайлович собирался переселить в Москву. Купцы предпочли дать взятку, чтобы не переезжать, не подозревая, что решение уже было отменено. Борьба велась, но прежде всего с грубейшим лихоимством, вымогательством и насилием, при попустительстве к менее вопиющим действиям. Принятие подарков воеводами и другими служилыми людьми не наказывалось. Так историк В.Н. Татищев описывал случай, когда Алексей Михайлович при назначении кого-то воеводой сказал, чтобы тот, наживши денег, купил себе деревню. По окончании срока службы воевода отчитался, что «нажил» всего 400 рублей. После проверки его слов, показавшей, что брал он действительно только то, что приносили «в почесть», но сам не вымогал, царь дал этому «доброму человеку» другой «нажиточный город» в управление²³.

Итак, российское законодательство давно обратило внимание на проблему должностных преступлений. Отправной точкой в зарождении коррупционных отношений можно считать традиции «почести», подношений даров за выполненную работу. В законодательстве «почесть» - официально незапрещенная форма добровольного приношения (до введения запретов при Петре I). В дальнейшем почесть преобразовалась в мздоимство (получение чиновником каких-либо благ за совершение законных действий или бездействия) и лихоимство (получение чиновником каких-либо благ за совершение противоправных действий, бездействия). Последствия системы «кормлений», позаимствованной у Византии, веками проявлялись в российской действительности. Несмотря на многочисленные запрещения, коррупционные действия с ростом управленческого аппарата приобретали всеобъемлющий характер.

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII – нач. XX вв.)

Борьба с коррупционными преступлениями занимала важное место во внутренней политике Петра I (1682–1725). Он уделял должное внимание борьбе с коррупцией, например, проводя губернскую реформу 1708 г., достижением которой была организация государственной службы за жалованье. Только при Петре I все «слуги государевы» стали получать фиксированную ежемесячную плату, а подношения в любой форме начали считаться преступлением. 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

²³ См.: *Анциферов К.* Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. С. 28.

категория лиц была призвана тайно выявлять, доносить и обличать в суде должностных лиц, виновных в преступлениях, наносящих вред государству, в том числе, во взяточничестве, казнокрадстве и др. (указ 1714 г. «О фискалах и о их должности и действии»²⁴). Однако порок взяточничества имел место и среди самих фискалов. Например, сам обер-фискал Нестеров был уличен во взятии с провинциал-фискала Попцова деньгами – 300 рублей, а также рожью, скотиной, часами и др.²⁵ и был подвергнут мучительной казни – колесованию.

В 1722 г. соответственно с указами Петра I была создана прокуратура как орган для контроля и присмотра за выполнением законов. В обязанности Генерал-прокурора входили: защита интересов императора, государства, церкви и граждан, которые не могут сделать это сами. Перед прокуратурой ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

18 января император назначил графа Павла Ивановича Ягужинского первым Генерал-прокурором Сената. Представляя его сенаторам, Петр I сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Эта же мысль нашла свое отражение и в Указе от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора»: «И понеже сей чин – яко око наше и стряпчий о делах государственных». Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры.

Прокуроры в любое время могли просматривать любые судебные дела, требовать ведомости об исполнении императорских указов. Если в законах или регламентах обнаруживали недостатки, то Генерал-прокурор предлагал Сенату их исправить. Назначался Генерал-прокурор самим царем и отчитывался только перед ним.

Один иностранец, посетивший тогда Россию, оставил нелестную запись о царивших в ней нравах: «На чиновников здесь смотрят как на хищных птиц. Они думают, что со вступлением их на должность им предоставлено право высасывать народ до костей». Царь осознавал 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» (напечатан 24 декабря 1714 г.), в котором взяточничество квалифицировалось как преступление, подлежащее строжайшему наказанию. Посулы (взятки) незаконные поборы с населения, вымышленные подряды объявлялись вне закона. За взяточничество Петр I установил смертную казнь. В более легких случаях – вечная ссылка с вырыванием ноздрей и конфискация имущества. Отличительной чертой Указа стало введение принципа равной ответственности за взяточничество для всех чиновников, независимо

²⁴ Российское законодательство X—XX веков. В 9 т. Т. 4. М., 1985. С. 280.

²⁵ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М., 1963. Кн. IX. С. 467.

от занимаемой ими должности. В качестве предупредительной меры Указом было предусмотрено обязательное ознакомление всех чиновников с текстом законодательного акта под расписку, чтобы впоследствии неведением никто не отговаривался.

Указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»

Понеже многия лихоимства умножились, между которыми и подряды вымышлены и прочия тому подобныя дела, которыя уже наружу вышли, о чем многие, яко бы оправдая себя, говорят, что сие незаказано было, не рассуждая того, что все то, что вред и убыток Государству приключить может, суть преступления. И дабы впредь плутам (которые стремятся лишь к тому, чтобы подложить мину под всякое доброе дело и удовлетворять свою несытость) невозможно было никакого оправдания сыскать, того ради запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических купецких, художественных и прочих... требовать никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать, торгом, подрядом и прочими вымыслы, какого б звания оные и манера ни были ... А кто дерзнет сие учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имущества лишен, шельмован, и из числа добрых людей извержен, или и смертью казнен будет. ... И дабы неведением никто не отговаривался, велеть всем стоящим у дел расписаться под этим указом... а везде прибить печатные листы.

С 1715 г. все чиновники стали получать фиксированную зарплату, но из-за постоянных войн ее задерживали или не выплачивали вовсе. Многие чиновники (а их количество сильно возросло) бедствовали, поэтому для низших классов взятки нередко были единственным способом выживания. Об этом говорит и «финансовая ведомость» одной из московских слобод: из 116 рублей мирских средств 109 рублей за год было израсходовано на взятки.

Борьбу продолжил принятый 5 февраля 1724 г. Указ «О различии штрафов и наказаний за государственные и партикулярные преступления». Посредством данного указа правительство постаралось донести до служащих мысль, что борьба с лихоимством есть общее государственное дело, и ее успех во многом зависит от служебной безупречности высших чиновников, которые являлись примером для своих подчиненных. Если подчиненные увидят, что их начальник «лакомства ради погрешит», то они его бояться не станут, и сами станут вести себя подобным образом, что в итоге приведет к разорению людей в государстве, «и может быть государству... конечное падение»²⁶.

Победить взяточничество оказалось задачей крайне сложной. Принимаемые меры желаемого эффекта не давали. Уместно вспомнить в этой связи строки Максимилиана Волошина:

Великий Петр был первый большевик,
Замысливший Россию перебросить,

²⁶ Анциферов К.Д. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2 (февраль). С. 1-54. С. 38-41.

Склонениям и нравам вопреки,
За сотни лет к ее грядущим далям.
Он, как и мы, не знал иных путей,
Опричь указа, казни и застенка,
К осуществленью правды на земле...²⁷

При Петре взяточников действительно били батогами, клеймили, ссылали, но государственные мужи даже под страхом казни продолжали использовать свое служебное положение в целях личной наживы. Так, после многолетнего следствия был обвинен в противозаконных действиях и повешен при всем честном народе сибирский губернатор Матвей Гагарин (напомним, что через три года также за взяточничество четвертовали фискала Нестерова, который изобличил Гагарина). В подрядных махинациях были уличены высокопоставленные вельможи, пользующиеся доверием царя – адмирал Ф.М. Апраксин (трижды привлекался к судебной ответственности, но и при доказанности вины были «учтены» его заслуги перед государством и он не был сурово наказан, ограничились лишь большим денежным штрафом), канцлер Г.И. Головкин, один из соратников Петра еще с конца XVII в., А.В. Кикин (оштрафован и ненадолго отправлен в ссылку), первый обер-комиссар Канцелярии городских дел У.А. Синявин (ведал застройкой Петербурга). Царские сановники с помощью других служивых людей в течение четырех лет заключали подряды на поставку провианта по завышенным ценам. А для того, чтобы замаскировать свою причастность к контрактам, они заключали их на подставных лиц. По некоторым сведениям, начет на князя Меншикова (руководителя группы) составил 1 581 519 руб.

Известны многочисленные эпизоды коррупционной деятельности фаворита Петра I князя Александра Меншикова, который окружил себя такими же казнокрадами и взяточниками. При строительстве новой столицы - Санкт-Петербурга - роскошное здание Двенадцати коллегий, которое должно было украшать набережную Невы, оказалось повернутым к реке торцом только потому, что петербургский генерал-губернатор решил на месте правительственного здания выстроить себе дворец. Деньги на строительство, конечно, брались из казны. Царский фаворит трижды попадал под розыск по обвинению «в произвольном обращении с казенным интересом». Но особое отношение царя избавило Меншикова от полноценного наказания.

По примеру высших чинов возможность нажить капитал за счет государства не упускали и заводчики, и купцы, и другие подданные. По рассказам современников, однажды в Сенате Петр пригрозил издать указ, по которому всякий, кто украдет у казны сумму, на которую можно купить веревку, будет повешен. Известно замечание по этому поводу Генерал-прокурора Ягужинского: «Неужели вы хотите остаться императором без

²⁷ Волошин М.А. Из литературного наследия. Вып. 3. СПб., 2003. С. 373.

служителей и подданных? Мы все ворует с тем только различием, что один больше и приметнее, чем другой». И императору пришлось смириться.

Если в первой четверти столетия наблюдалось усиление борьбы со злоупотреблениями в сфере государственной службы, вплоть до применения к виновным высшей меры наказания – «казнить смертью», то с изданием в 1726 г. Указа Екатерины I эта борьба становится формальной²⁸. Лихоимством стало считаться только «чрезмерное» взяточничество. Жалованье чиновникам отменили, и «кормление от дел» вновь стало для госслужащих единственным способом не умереть с голоду.

Царский двор оставался средоточием коррупции. Способствовал ее процветанию получивший широкое распространение фаворитизм, в полной мере расцветший в эпоху всесильного Бирона, при Анне Иоанновне, когда придворные беззастенчиво грабили национальные богатства.

При этом преступные деяния по-прежнему карались законом, поиск системы противодействия продолжался. Подтверждение тому, в частности, в Указе Анны Иоанновны от 7 ноября 1739 г. «О взыскании за похищенное из казны и за взятки», в Указе от 6 марта 1761 г. «О запрещении взяток и задержки при осмотре проезжающих на заставах», изданном Елизаветой Петровной. Ненасытная жажда корысти, – укоряла взяточников императрица Елизавета Петровна, – дошла до того, что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие – предводительством судей, а потворство и опущение – одобрением беззаконникам». Однако причинам 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, которой досталось тяжкое наследство в виде практически полностью коррумпированного двора.

Однако в отличие от своих предшественников императрица не ограничилась нравоучениями и показательной расправой над взяточником. Императрица, узнав, что в Новгородской губернии необходимо было дать взятку для того, чтобы быть допущенным к присяге новой императрице, писала: «Сердце Наше содрогнулось, когда Мы услышали... что какой-то регистратор Яков Ренберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого Ренберга Мы и повели сослать на вечное житие в Сибирь на каторгу и поступили так только из милосердия, поскольку он за такое ужасное... преступление по справедливости должен быть лишен жизни».

²⁸ Российское законодательство X—XX веков. В 9 т. Т. 4. М., 1985. С. 175-176.

**Указ Екатерины II от 18 июля 1762 года
«Об держании судей и чиновников от лихоимства»**

...Мы уже от давнего времени слышали много, а теперь и на деле увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло, так, что едва ли есть самое малое место правительства, в котором... суд без заражения этой язвой отправлялся. Ищет ли кто места – платит, защищается ли кто от клеветы – обороняется деньгами, клеветает ли кто на кого – все происки свои хитрые подкрепляет дарами. Более того, многие судящие освященное свое место, в котором они именем Нашим должны показывать правосудие, в торжище превращают, вменяя себе вверенное от Нас звание судии... за пожалованный будто бы доход в поправление своего благосостояния, а не за службу, приносимую Богу, Нам и Отечеству, и мздоимством богомерзким претворяют клевету в праведный донос, разорение государственных доходов в прибыль государственную, а иногда нищего делают богатым, а богатого – нищим...

Однако сильное Наше на Бога упование и природное Наше великодушие не лишают Нас еще надежды, чтоб все те, которые почувствуют от сего милосердного к ним напоминания некоторое в совести своей обличение, поймут, сколь великое зло есть в государственных делах мздоимство... Но если... увещание милосердное не подействует... то пусть они знают, что Мы направленные против этого зла законы... впредь твердо исполнять будем... не дав уже более милосердию Нашему места. Почему и никто, обвиненный в лихоимстве (ежели только жалоба до Нас дойдет праведная)... не избежит Нашего гнева, так как Мы милость и суд в пути непорочном царствования Нашего народу обещали.

Указ устанавливал жалованье чинам и грозил смертной казнью. Единственным законодательным актом, которым Екатерина II дарила частичное прощение лицам, виновным в преступлениях должности, был Манифест по случаю ее коронации от 22 сентября 1762 г., названный в народе «Матернее милосердие». Так, например, лишение чина было заменено вычетом годового жалованья, смертная казнь или вечная ссылка дворянам и чиновным людям заменялись отнятием чинов и оставлением без наказания, с тем, чтобы впредь ни к каким делам не определять. Упущения до 500 рублей прощались полностью. «Вины» совершившим должностные преступления отпускались по 22 сентября, «а приличившимся в лихоимстве, взятках... по 18 июля».

15 декабря 1763 г. Екатерина издала манифест о назначении фиксированного жалованья чиновникам по штату, 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.

Императрица имела все основания требовать от чиновников честности и неподкупности. Но тем не менее, когда Екатерина II ознакомилась с результатами ревизии Белгородской губернии, то выпустила дополнительно указ, который гласил: «Многократно в народ печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство

развращают правосудие и утесняют бедствующих. Сей вкоренившийся в народе порок еще при восшествии Нашем на престол принудил Нас... манифестом объявить в народ Наше матерное увещевание, дабы те, которые заражены еще сею страстью, отправляя суд так, как дело Божие, воздержались от такого зла, а в случае их преступления и за тем Нашим увещанием не ожидали бы более Нашего помилования. Но, к чрезмерному Нашему сожалению, открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали к утеснению многих и в повреждение Нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующие и обязанные собой представлять образец хранения законов подчиненным своим, те самые преступники учинились и в то же зло завели».

Только после пугачевского бунта, выявившего многие проблемы управления, Екатерина II окончательно решает вопрос о ежемесячном и несколько увеличенном жаловании чиновникам, но расхождения в размерах оплаты нижних, средних и высших чинов сохранялись и были огромными.

В своих пьесах и журнальных статьях Екатерина II нередко выводила взяточников как главных персонажей. Однако в целом должной принципиальности в действиях правительства не было. Так, уличенный в мздоимстве генерал-прокурор сената Александр Глебов был просто перемещен с понижением наместником в Смоленск. Когда французский посланник граф Сегюр попытался поговорить с Екатериной Великой о взяточничестве и воровстве чиновников, она отнеслась к его сетованиям спокойно: «Вы отчасти правы, отчасти нет, любезный граф. Что меня обкрадывают, как и других, с этим я согласна. Я в этом уверилась сама, собственными глазами, потому что раз утром рано видела из моего окна, как потихоньку выносили из дворца огромные корзины – и, разумеется, не пустые».

Стоит отметить, что коррупция была характерным явлением среди многих известных государственных деятелей за рубежом. Например, бессменный министр иностранных Франции Талейран слыл как один из самых больших коррупционеров той эпохи.

В целом XVIII век характеризовался противоречивым отношением со стороны правителей к лихоимству. В этой ситуации честному чиновнику было просто неоткуда взяться, ведь отличить «кормление» от взятки, даваемой за решение проблемы в обход закона, часто было невозможно. Да и верховная власть, издавая грозные указы, боролась со взятками скорее для порядка, чем в расчете на победу.

Показательные наказания коррумпированных чиновников обычно не давали серьезного результата, потому что на место разжалованных или казненных появлялись новые. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля над деятельностью чиновников, оно обычно довольствовалось поддержанием

некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления. Тем не менее, поиск системы сдержек лихоимства и взяточничества продолжался.

На острове Ява в XVIII веке был введен, например, налог на взятки. Остров находился в колониальной зависимости от Голландии. Как отмечали современники, коррупция там, как и в метрополии, достигала невероятных размеров. Например, Генерал-губернатор с жалованием 700 гульденов в год привозил домой состояние в 10 млн. гульденов, младший торговец платил (официально!) 3500 гульденов за назначение на пост с окладом 40 гульденов в месяц и получал на этой должности годовой доход до 40 тыс. гульденов. Фактически, это был институт «кормления» от должности.

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 большинства чиновников вынуждали прибегать к вымогательству, коррупционным действиям. Причина этого явления - в несовершенстве системы управления, непоследовательности реформ, в традиционализме феодальной системы отношений, нерешительности обновления российского чиновничества. Борьба с коррупцией оставалась явлением государственного значения.

После смерти Екатерины II ситуация со взятками стала еще более отчаянной.

В конце XVIII столетия Павел I издал ряд указов о борьбе с хищениями в армии и на флоте. С 1798 по 1800 гг. было проведено 56 судебных процессов над офицерами, чиновниками. 35 из подсудимых наказали: конфисковали имущество, уволили, отправили в ссылку или на каторгу²⁹.

Проведенные государственные реформы в начале правления Александра I (1801–1811 гг.) лишь способствовали укреплению бюрократии. Указ Александра I от 18 ноября 1802 г. подтверждал, что лихоимство, взятки в Российской империи распространяются между теми должностными лицами, которые должны бы были их пресекать, искоренять (в качестве положительного примера можно вспомнить деятельность военного министра того времени А.А. Аракчеева, который достаточно много сделал по наведению порядка в армейской финансово-хозяйственной отчетности). 10 марта 1812 г. последовал Указ о запрещении приносить подарки начальникам губерний и другим губернским служащим.

Проект, подготовленный в 1813 г., реализован не был. По оценкам современников, он был слабо разработан теоретически в виду того, что его составители не учли «исторический материал». В частности, проект устанавливал ответственность только за взяточничество судебное и взяточничество при сборах податей, пошлин и других казенных доходов. Никаких иных видов взяточничества проект не предусматривал в силу

²⁹ Дема Е.Г. Искоренить казнокрадство пытался еще Петр I // Военно-исторический журнал. М., 2000. С. 84.

ошибочности мнения его составителей, что «поборы административных чиновников потому и должны быть наказуемы, что они касаются интересов казны, а не общества»³⁰.

На деле взятка чаще оставалась неуловимой. Взяткодатели же считали вполне уместным и естественным умеренные «подношения» чиновнику за малооплачиваемый труд. Взятка во многих случаях выплачивалась не за нарушение закона, а за следование закону и ускорение дела. Разлагающее влияние взятки на госаппарат и все российское общество и тогда было огромным. Мемуаристы конца XVIII-начала XIX в. рассказывали, как они сами давали, а то и брали взятки. Например, Г.Р. Державин давал, а помощник губернского прокурора Г.И. Добрынин брал, но «не из жадности, а от стыда, что... живет хуже всякого секретаря». Связь между злоупотреблениями и материальной необеспеченностью российских чиновников отмечали посещавшие Россию иностранцы. «Отнимите у наших немецких должностных людей три части их оклада... не дав им никакого рода вознаграждения, и увидите, что они будут делать», – писал один из них. А директор Царскосельского лицея В.Ф. Малиновский огорчался, что власти искушают честность, оставляя ее в бедности. Правители же по-прежнему издавали указы, не решавшие проблему, а в частных беседах сетовали на поголовное воровство и взяточничество. «Непостижимо, что происходит, – говорил Александр I своему воспитателю, швейцарцу по рождению и республиканцу по убеждению, Ф. Лагарпу – все грабят, почти не встретишь честного человека. Это ужасно!».

Итак, указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов» был развит в законодательных актах правительств других государей. Но взяточничество оставалось негласной статьёй доходов чиновников всех рангов. Расширялся круг коррупционных правонарушений – к взяткам приравнялись 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. Фактически взятки превратились в механизм государственного управления.

Интересные сведения приведены в статье А. Малахова «Табель о взятках». Например, помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских чинов крупную сумму. Киевский губернатор И.И. Фундуклей, знаменитый своим богатством, полагал, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров». Крупные суммы чиновникам выплачивали так называемые откупщики, желавшие получить привилегии на ведение той или иной деятельности. По воспоминаниям чиновника М.А. Дмитриева, служившего в Симбирской губернии в 30-е гг. XIX века, один из откупщиков ежегодно платил губернатору 10 000 рублей, а прокурору, «как человеку слабому и безгласному», – 3000. Сенатор М.П. Веселовский, начинавший службу в

³⁰ *Анциферов К.* Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. С.47-53.

Нижнем Новгороде, писал: «Откупщик вернее, чем табель о рангах или штатные положения, определял удельный вес каждого должностного лица. Тот, кому откупщик платил много, высоко стоял в служебной иерархии; кому он платил мало – стоял низко; кому он вовсе не платил – представлялся не более как мелкой сошкой».

В Историческом музее были найдены отчеты о том, кому и сколько давали управляющие имениями князей Голицыных. Эти ведомости составлялись на протяжении более 50 лет и озаглавливались, например, так: «Ведомость <...> какое количество с мая 1814 по май же 1815 г. губернского города Перми и уездов оного господам присутствующим и прочим чиновникам для снискания благосклонности по делам ваших сиятельств выдано наличными деньгами, хлебными припасами, провизией и прочим...». В середине XIX века управляющие пытались выдать взятки за акты благотворительности, поэтому их отчеты стали называться «ведомостями о расходах в пособие господам чиновникам», «ведомостями о презентях чиновникам». В этих ведомостях перечислялись фамилии чиновников и сколько денег, муки, сена, овса и др. они получили. Указывались и услуги, например, «за расположение при разыскании межи», «за полезное решение по нашей апеллиционной жалобе», «за полезное составление справки». При этом суммы подкупа мелких чиновников редко превышали 150 рублей в год³¹.

Сумма взяток возрастала во много раз, если дело решалось в столице. Так, например, тяжба о спорном селе, которую Голицыны вели в 1830 г., согласно ведомости стоила им 6000 рублей: «Обер-секретарю – 3000 рублей, секретарю – 2000 рублей... регистратору также за услуги по сему делу – 200 рублей, и на угощение последних троих употреблено в разное время 75 рублей...». Суммы, которые получали от Голицыных чиновники, в несколько раз превышали их жалованье. Так, уездному судье к годовому окладу в 300 рублей князь добавлял деньгами и продуктами 600-1600 рублей, а земскому исправнику, жалованье которого составляло 250 рублей, 1000-1800 рублей.

Один из современников в письме от 28 декабря 1825 г. императору Николаю I сообщал, что «лихоимство заседает в судилищах, где защищается не жизнь, честь и достояние гражданина; но продаются пристрастные решения за золото и другие выгоды». В августе 1827 г. императору Николаю I была направлена «Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления». В ней рассматривались причины распространения коррупционных отношений в государственном аппарате. В частности, среди основных причин названы такие как невысокий уровень нравственности, «редкость людей истинно правосудных», «склонность к любостыжанию, самим устройством жизни непрестанно раздражаемая и никакими действительными препонами не стесняемая»; низкий материальный уровень достатка чиновников, которые «...не преподают никаких средств к приличному себя содержанию..., не дают ни малейшей возможности за удовлетворением ежедневных жизненных потребностей уделить что-то на воспитание детей, на первое вспомоществование при определении их на службу, или хотя на малое награждение дочерей при выдаче в замужество»; несообразность наказания и преступления, что способствует тому, что служащий употребляет вверенную ему власть «в пользу корыстных видов...». Также давалась классификация форм коррупционных действий. Формы коррупционного поведения, в частности подкупов, «бывают различны: подарки, посулы, обещания, предложения услуг собственным своим покровителей, прельщения всякого рода; угадывают склонности Судей, отыскивают знакомства их и связи; если кого-то из них не успеют задобрить лично, то стараются подкупить в родственнике, в друге, в благодетеле». Предполагались следующие первоочередные меры борьбы с коррупцией: «скорейшее издание полного систематического свода законов, какие по каждой отрасли Государственного Правления должны служить единообразным руководством в производстве и решении дел без изъятия»; «отмена законов тех, кои очевидно способствуют к

³¹ Цит. по: А. Малахов. Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.

умышленным проволочкам, притеснениям и к вынуждению взяток»; «установление во всех частях Государственного управления таких окладов жалования, кои бы сколько-нибудь соразмерны были с потребностями существования в том звании, в каком кто проходит поприще службы, и тем самым останавливали бы служащих от поползновения к самовольному в крайности удовлетворению сих потребностей, лихоимством»; «установление справедливой соразмерности в наказаниях» так, чтобы «вред или чувствительность наказания превосходила выгоду, приобретаемую от преступления», а «чувствительность наказания за повторенное преступление превосходила выгоду не только приобретенную чрез преступление, но и всю ту выгоду, которая могла бы приобретена быть чрез все повторенные преступления в человеке, в коем порок обратился в привычку»; «строжайшее не на одной бумаге, но на самом деле наблюдение за точным исполнением Высочайших Указов, ограждающих судебную власть от влияния Главнначальствующих в разных частях Государственного управления»; «введение гласности в производстве суда, и вообще в отправлении канцелярской службы, исключая тех только дел, которые по особенной важности Высшим Правительством из сего изъемяемы будут». Таким образом, основным средством борьбы с продажностью чиновничества признавалось создание правовой базы, повышение денежного содержания госслужащих, установление соразмерных с должностным нарушением мер наказания.

Считая борьбу с должностными злоупотреблениями одной из основных задач государства, Николай I продолжал искать пути к искоренению этих деяний. Одной из таких мер стало образование в 1826 г. третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. По мнению императора, для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц, необходимо было установить повсеместный контроль над их деятельностью.

В середине XIX в. в правительственных кругах наблюдалась та же непоследовательность в борьбе с должностной преступностью, что и ранее. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам правительство было по-прежнему снисходительно. Так, в 1840 г. чиновник для особых поручений при киевском генерал-губернаторе Писарев получил взятку от польских дворян в размере 46 тыс. руб., а в 1847 г. – еще 35 тыс. руб. от волынских помещиков, но ему было пожаловано придворное звание камергера, а впоследствии он был назначен олонеким губернатором.

В утвержденном императором 15 августа 1845 г. «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» предусматривалось два вида взяткополучательства: лихоимство и мздоимство (так называлась глава Закона). Статья 372 Уложения под лихоимством понимала принятие чиновником подарков лично или через посредников без нарушений обязанностей по службе. В статьях 373–376 Уложения предусматривалась ответственность за мздоимство, то есть за «получение материального подарка для совершения противоправного обязанностям службы деяния»³². Уложение 1845 г.

³² Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 6. М., 1988. С. 174-408.

действовало в борьбе с коррупцией вплоть до 1917 г. В целом же при Николае I коррупция замалчивалась.

В XIX в. коррупционные преступления проникли во все звенья государственного аппарата. В личном дневнике, охватывающем 1873-1899 гг., один из бывших высших чиновников империи, военный министр Д.А. Милютин с негодованием вспоминал факты неприкрытого хищничества: один из великих князей присвоил казенный завод; другой, несмотря на героическое сопротивление тому министра финансов М.Х. Рейтерна, получил несколько миллионов золотом «для заграничных расходов»; княгиня Долгорукова (сестра Екатерины, любовницы Александра III) незаконно продавала казенные концессии на железные дороги³³. Более того, сам Александр II не препятствовал тому, чтобы при распределении концессий на железнодорожное строительство выигрывали прежде всего его фавориты.

Во второй половине XIX в. по проблеме коррупции чиновничества появились первые теоретические научные исследования мздоимства, взятки, ее социокультурных национальных особенностей. В то время как на всем протяжении XVIII и XIX вв. и в начале XX в. правительство «одной рукой энергично и бесплодно искореняло взяточничество, оно другою рукою столь же энергично, но уже и вполне успешно насаждало условия, по необходимости рождающие новое поколение взяточников». Автор этих строк русский исследователь П.А. Берлин также считал, что подлинное объяснение непотопляемости российского взяточничества искать в том, что оно у нас «неразрывно слилось и срослось со всем строем и укладом политической жизни ... Стремясь привязать к себе чиновничество крепкими узами... правительство сквозь пальцы смотрело на обогащение с помощью взяток и обмана казны», а «люди, получавшие взятки, и люди, их дававшие, одновременно обогатели за один общий счет – казенный»³⁴.

Большое впечатление на русскую общественность произвело специальное исследование доходов чиновничества. По подсчетам Н.А. Рубакина (на основе данных всеобщей переписи населения 1897 г. и ряда других официальных документов) критерий доходов резко делил чиновничество конца XIX в. (435818 человек): из них менее одной четверти получали содержание более 1000 рублей в год, остальные - значительно меньше. Встречались и такие, которые получали всего 7 рублей в месяц (как их именовали в печати - «рабы государственной службы»). При этом на рубеже XX в. фунт хлеба стоил около 4 копеек, фунт говядины - 10, десяток яиц - 40, фунт сливочного масла - 75.

³³ Милютин Д.А. Дневник. М.: Изд. библиотеки имени В. И. Ленина. Отдел рукописей. 1997. т 1, 1949. т. 2. Цит. по: Голосенко И.А. Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. Вып. 3.

³⁴ Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8. С. 48, 52, 54.

Государственные чиновники получали «квартирные деньги» в размере 1/5 жалования, но как показало исследование квартирного вопроса в среде чиновничества, проведенное Н. Бенедиктовым, этих добавок не хватало, рядовое чиновничество ютилось в сырых, темных помещениях без удобств³⁵. Такие условия подталкивали чиновников к взяточничеству.

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 написал басню «Лисица и сурок» (ок. 1813 г.):

"Куда так, кумушка, бежишь ты без оглядки?" -

Лисицу спрашивал Сурок.

"Ох, мой голубчик-куманек!

Терплю напраслину и выслана за взятки.

Ты знаешь, я была в курятнике судьей,

Утратила в делах здоровье и покой,

В трудах куска недоедала,

Ночей недосыпала:

И я ж за то под гнев подпала;

А все по клеветам. Ну, сам подумай ты:

Кто ж будет в мире прав, коль слушать клеветы?

Мне взятки брать? да разве я взбешуся!

Ну, видывал ли ты, я на тебя пошлюся,

Чтоб этому была причастна я греху?

Подумай, вспомни хорошенько". -

"Нет, кумушка; а видывал частенько,

Что рыльце у тебя в пуху".

Иной при месте так вздыхает,

Как будто рубль последний доживает:

И подлинно, весь город знает,

Что у него ни за собой,

³⁵ Бенедиктов Н. Жилищная нужда чиновников // Спутник Чиновника. 1911 № 4. С. 21-22. Цит. по: Голосенко И.А. Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. Вып. 3.

Ни за женой,—
А смотришь, помаленьку,
То домик выстроит, то купит деревеньку.
Теперь, как у него приход с расходом свесть,
Хоть по суду и не докажешь,
Но как не согресишь, не скажешь:
Что у него пушок на рыльце есть.

В пьесах А.Н. Островского поставлена проблема коррупции государственного аппарата. Злоупотребления и беззакония трактовались в его произведениях не как порождение последнего царствования, а выступали как последствие длинной цепи исторических обстоятельств, борьба с которыми имеет также свою историческую традицию.

От уверенности героев «Доходного места» (1857) Юсова, Вышневого, Белогубова в том, что государственная служба – источник дохода и что должность чиновника дает им право облагать данью население, от их убежденности в том, что их личное благополучие означает благополучие государства, а попытка сопротивляться их засилью и самоуправству – посягательство на святая святых, прямая нить тянется к нравам правителей той отдаленной эпохи, когда воеводу посылали в город «на кормление». Мздоимец и насильник Нечай Шалыгин из «Воеводы» (1864) оказывается пращуром современных казнокрадов и взяточников. В качестве героя, воплощающего эту традицию, в «Воеводе» изображен легендарный разбойник Худояр, который

...народ не грабил
И рук не кровянил; а на богатых
Кладет оброк, служилых да подьячих
Не жалует и нас, дворян поместных,
Пугает крепко...

Этот народный герой в драме идентифицируется с беглым посадским, скрывающимся от притеснений воеводы и объединившим вокруг себя обиженных и недовольных. Многозначно окончание пьесы – победа жителей волжского города, сумевших «свалить» воеводу, влечет за собой приезд нового воеводы, появление которого ознаменовано сбором с посадских «поминок», чтобы «почествовать» вновь прибывшего.

³⁶ Диалог двух народных хором о воеводах свидетельствует о том, что, избавившись от Шалыгина, горожане не «избыли» беды:

Старые посадские
Ну, старый плох, каков-то новый будет.
Молодые посадские
Да, надо быть, такой же, коль не хуже.

³⁶ См.: Лотман Л.М. История русской литературы. В 4 т. Т. 3. Расцвет реализма. Л., 1982. С. 495-527.

В художественной литературе этого периода много писали о взяточниках среди государственных служащих. Николай Греч, известный публицист 1820-60-х гг., сторонник консервативных взглядов, писал: «У нас злоупотребления срослись с общественным бытом, сделались необходимым его элементом. Может ли существовать порядок и благоденствие в стране, где из 60 миллионов нельзя набрать 8 умных министров и 50 честных губернаторов, где воровство, грабеж и взятки являются на каждом шагу, где нет правды в управлении».

Известный советский литературовед Ю.М. Лотман (1922-1994) писал: «Чиновник в общественном сознании ассоциировался с крючкотвором и взяточником. Уже А. Сумароков, Д. Фонвизин и особенно В. Капнист в комедии «Ябеда» (1796) запечатлевают именно такой стереотип общественного восприятия. Не случайно исключением в общественной оценке были чиновники иностранной коллегии, чья служба для взяточбрателя не была заманчивой, но зато давала простор честолюбивым видам ... Чиновник же других коллегий, особенно подъячий, по выражению Сумарокова — «кувшинное рыло», Гоголю рисовался в облике неопрятного существа и безжалостного взяточбрателя. Капнист в комедии «Ябеда» заставил хор провинциальных чиновников петь куплет: «Бери, большой тут нет науки; Бери, что можно только взять. На что ж привешены нам руки, Как не на то, чтоб брать?»... Гоголевский Поприщин («Записки сумасшедшего») рисует такой портрет чиновника «в губернском правлении, гражданских и казенных палатах»: «Там, смотришь, иной прижался в самом уголку и пописывает. Фрачишка на нем гадкой, рожа такая, что плюнуть хочется, а посмотри ты, какую он дачу нанимает! Фарфоровой вызолоченной чашки и не носи к нему: „это“, говорит, „докторский подарок“; а ему давай пару рысаков, или дрожки, или бобер рублей в триста. С виду такой тихенькой, говорит так деликатно: „Одолжите ножичка починить перышко“, а там обчистит так, что только одну рубашку оставит на просителе. ...

Например, в течение царствования Екатерины II несколько раз издавался закон, запрещавший брать взятки. Сама Екатерина II прекрасно знала, что закон этот исполняться не будет. Более того: она смотрела на взяточничество сквозь пальцы. Конечно, императрица могла и посмеяться над вельможами-взяточниками: так, Р. Воронцова она назвала Роман — большой карман, а другому подарила вязаный кошелек — для складывания взяток. Однако Екатерина прекрасно знала, что если убрать одного взяточника, то его место займет другой. Как-то она, с присущим ей трезвым цинизмом, сказала Державину, что генерал-губернатор, долго служивший, уже наворовался, а новый только еще начнет воровать»³⁷.

Справедливости ради, 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. Соймонов (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 управляющий Санкт-Петербургской таможней Александр Радищев. Примером высокой нравственности, неподкупности остается выдающийся юрист А.Ф. Кони (1844-1927) и др. Однако, чиновник,

³⁷ Лотман Ю. М. Беседы о русской культуре. Быт и традиции русского дворянства (XVIII-начало XIX века). СПб., 2008. С. 25-26; 44.

отказывающийся от вознаграждения, многим обывателям казался странным и подозрительным, а его коллеги старались всеми средствами, в том числе и клеветой, избавиться от такой «белой вороны» в своих рядах.

Вступивший на престол в 1881 г. Александр III оценил уже сделанное его предшественниками и обратил внимание на законодательное решение проблемы злоупотреблений должностных лиц. Уже имелся опыт создания Свода Законов и Уложения о наказаниях, признававших взяточничество и лихоимство чрезвычайно опасными для общества и государства должностными преступлениями. На основании высочайшего повеления, данного 22 апреля 1881 г., был учрежден Комитет для выработки проекта уголовного Уложения.

В 1893 г. редакционный комитет Санкт-Петербургского юридического общества представил замечания на данный проект. Одним из дискуссионных был вопрос об ответственности за взяточничество (лихоимство). В проекте Редакционной комиссии ответственность за принятие взятки, данной с целью побуждения к совершению преступного деяния посредством злоупотребления служебными полномочиями или к учинению служебной провинности (ст. 35), устанавливалась равной ответственности за принятие взятки, если она уже была дана (ст.36) - заключение в тюрьму на срок не ниже шести месяцев. Тем самым Комиссия попыталась устранить пробел в законодательстве относительно отсутствия ответственности за принятие взятки за уже совершенное противоправное служебное деяние, ведь если «закон воспрещает даже частным лицам восхвалять публично преступника или преступления, то, конечно, он не должен оставлять без строгого взыскания и служащего, принимающего мзду за попрание им своих служебных обязанностей, по крайней мере, дотоле, покуда он продолжает оставаться на службе, хотя бы и не по тому ведомству, во время служения в коем учинено им преступное деяние»³⁸. Кроме того, важно отметить, что устанавливалась ответственность за взятку, полученную не только от частного лица, но и полученную в результате служебного притеснения от другого служащего. По проекту Комиссии предполагалось установить ответственность за взяточничество начальствующих лиц, которым вверен надзор или контроль по службе, если они будут признаны виновными во взяточничестве со своих подчиненных или состоящих под их контролем или надзором служащих (ст. 34).

Николай II 22 марта 1903 г. утвердил проект Уголовного уложения. Это Уложение стало вершиной дореволюционной юридической науки в области уголовного законодательства. Уголовное уложение предусматривало ответственность служащих,

³⁸ См.: Злоупотребления государственной и общественной службой // Журнал уголовного и гражданского права. 1893. N 10. С. 228.

вступающих в запрещенные им по роду службы имущественные сделки. Наказывался служащий, «на ком лежала обязанность наблюдения за имущественными или иного имущественного договора предприятием, или производства торга, или надзора за указанными действиями, виновный в воспрещенном ему законом участии в сих предприятиях или договоре, или в законодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены, или через подставное лицо» (ст. 683)³⁹. В Уложении законодатель впервые выделил вымогательство в качестве особого вида завладения чужим имуществом. До него российское уголовное право не знало общего понятия этого преступления, но отдельные его виды, по сути, называло. По своему составу уголовное Уложение 1903 г. было более проработано, чем проект Уложения 1813 г. Однако нормы, касающиеся взяточничества и лихоимства, так и не вступили в силу. В этой области продолжало действовать Уложение о наказаниях.

Тем не менее, положительные результаты противодействия коррупции проявились в ходе Русско-японской войны 1904-1905 гг. Организация питания, снабжения одеждой и т.п. были на достаточно высоком уровне, хотя в годы первой мировой войны ситуация вновь ухудшилась⁴⁰.

Накануне революции 1917 г. коррупция, казнокрадство особенно расцвели. Несмотря на все уложения и законы, на протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьёй дохода мелких и крупных чиновников. Для подтверждения этого достаточно вспомнить деятельность Григория Распутина в конце царствования Николая II (1894–1917). Распутин, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, не забывал и о собственной выгоде. «Распутинщина» стала символом коррупции. Можно также вспомнить балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны.

Борьбе с коррупцией чиновники нередко противопоставляли саботаж. Одна из газет дала описание действий киевских интендантов в 1910 г.: «После ревизии обиженные интенданты заявили: «Хорошо же, голубчики, мы будем честными. И строжайшими законниками. Ни на пядь не сойдем мы с почвы законности. Посмотрим, что вы запоете». И интенданты стали честны и законны, а все приходившие к ним по делам буквально взвыли. Интенданты вытащили все существующие архаические узаконения и, отряхнув от них воистину пыль веков, стали применять их «во всей строгости». И затормозили всю хозяйственную жизнь интендантства, давно уже переросшую

³⁹ Уголовное уложение 1903 г. СПб., 1904.

⁴⁰ Зайончковский П.А. Самодержавие и русская армия на рубеже XIX-XX столетий. М., 1973. С. 346.

устарелые инструкции и правила. Теперь, став честными, они применяли их во всей строгости, вызвав со всех сторон ропот и негодование». Незадолго до революции журнал «Русский мир» поместил большую статью, посвященную русскому взяточничеству: «Нескончаемую вереницею тянутся сенаторские ревизии за ревизиями, идут газетные разоблачения за разоблачениями. И всюду встает одна и та же, лишь в деталях разнящаяся картина. Воистину, «от хладных финских скал до пламенной Колхиды» сенаторские ревизии и газетные разоблачения открывают обширные гнезда крупных, тучных, насосавшихся денег взяточников, а около них кружатся вереницы взяточников более мелких, более скромных, более тощих. Около каждого казенного сундука, на который упадет испытующий взор ревизора, оказывается жадная толпа взятодавцев и взятополучателей, и крышка этого сундука гостеприимно раскрывается перед людьми, сумевшими в соответствующий момент дать соответствующему человеку соответствующую взятку»⁴¹.

Время показало, что решить веками существовавшую проблему только путем установления ответственности, т.е. применения карательных мер, было невозможно. Меры, предпринятые правительством в XIX-начале XX вв. в сфере борьбы со взяточничеством и лихоимством, частично отличались от способов, предложенных правительством в XVIII в.: были изменены санкции за взяточничество и лихоимство, отсутствовала смертная казнь; осуществлена систематическая обработка отдельных законодательных актов, касающихся лихоимства и взяточничества; до сведения граждан доводились решения Сената по применению норм закона о лихоимстве и взяточничестве, что при несогласованности законов и обилии в них пробелов имело особо важное значение. Основная задача заключалась в осуществлении мер профилактического, предупредительного характера. Указанным целям соответствовало, например, установление испытательного срока лицам, принятым на государственную службу.

Несмотря на попытки власти применить комплексный подход в решении этих проблем, взяточничество и лихоимство так и не были искоренены. Определенные правовые основания были заложены, но, как заметил философ Л. Фейербах, отвечая на вопрос о том, что лучше - хорошие законы, но плохие исполнители, или наоборот: «Благо народа обеспечивается хорошими исполнителями, ...буква закона без них мертва»⁴².

⁴¹ Цит. по: А. Малахов. Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.

⁴² Цит. по: Липранди И. О взятках, взяточниках и доносчиках // Чтения в императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете. М., 1870. Кн. 3. С. 90-91.

Коррупция адаптивна, 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;
- отсутствие прочного правового положения у государственных служащих, когда у них не было уверенности в завтрашнем дне;
- недостаток юридического образования у лиц, отправлявших правосудие;
- недостаточность содержания чиновников;
- централизм в организации государственной власти, сильнейшая зависимость населения от чиновнического аппарата;
- традиции чиновничества, отсутствие правовой культуры подданных;
- отсутствие должного контроля над деятельностью чиновников;
- различное отношение государства к нарушению закона высшими должностными лицами и простыми чиновниками;
- низкий уровень служебной нравственности, корыстные побуждения чиновников.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

В советской системе коррупция отрицалась как характерное явление, считалась исключением, а не нормой. Борьба со взяточничеством, как правило, не затрагивала верхние уровни власти, но это не значит, что соответствующие спецслужбы и правоохранительные органы об этом не были осведомлены.

С изменением политического строя нашей страны коррупция среди чиновников всех эшелонов власти переместилась в новые государственные структуры. Оказалось, что при «мобилизационном» типе государства аппарат широко принимал не только дореволюционных служащих, но и их традиции, привычки, навыки управленческой деятельности. Большевицкое государство вмешивалось практически во все сферы жизни, но произвол чиновников, наделенных чрезвычайными полномочиями, нередко сопровождался взяточничеством. Не случайно В.И. Ленин называл взятку основной напастью в одном ряду с коммунистическим чванством и безграмотностью, считая взяточничество одним из опаснейших пережитков и требовал для борьбы с ним самых суровых, подчас «варварских», по его выражению, мер борьбы. В письме к члену коллегии Наркомюста Д.И. Курскому от 4 мая 1918 г. он требовал: «Необходимо *тотчас*, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки, и пр. и т.п.) должны быть **не ниже** десяти лет тюрьмы и, сверх

того, десяти лет принудительных работ»⁴³. На основе указаний Ленина 8 мая того же года был принят «Декрет о взяточничестве» и мерах наказания за взятки⁴⁴. Декрет стал первым в советской России правовым актом, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество (с лишением свободы и принудительными работами на срок не менее пяти лет). В этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Не был забыт и классовый подход: взяткодатель, принадлежащий к имущему классу, приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а его имущество подлежало конфискации.

Почти одновременно с принятием этого декрета дела о взяточничестве были переданы в ведение революционных трибуналов. В Уголовном кодексе Советской России, принятом в 1922 г., взяточничество приравнивалось к контрреволюционной деятельности, а за доказанные коррупционные преступления полагался расстрел.

Суровость мер в борьбе со взяточничеством объяснялась тем, что большевиками оно рассматривалось не только как позорный и отвратительный пережиток старого общества, но и как попытка эксплуататорских классов подорвать основы нового строя. В одной из директив РКП(б) 1920-х гг. прямо отмечалось, что громадное распространение взяточничества, тесно связанное с общей некультурностью основной массы населения и экономической отсталостью страны грозит развращением и разрушением аппарата рабочего государства.

Строгость наказаний за взятку росла постоянно, но ограничивало масштабы взяточничества отнюдь не это. При «военном коммунизме» денежное обращение, как известно, практически отсутствовало, а функции органов управления были настолько неопределенными, что часто было неясно, кому именно следует давать. Пример массового взяточничества того времени – передача изделий из драгоценных металлов и мешков с зерном за возможность ввезти продовольствие в город. В период нэпа взяточничество широко проникло в госаппарат. Действовали «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», утвержденные Постановлением СНК РСФСР 21 декабря 1922 г., запрещавшие многие виды совместительства для служащих. Нарушившие запрет сотрудники государственных учреждений и предприятий привлекались к ответственности за получение и дачу взятки.

«Всемирно известно, – писал нарком путей сообщения Ф.Э. Дзержинский в циркулярном письме, – каких размеров достигло взяточничество во всех областях хозяйственной деятельности Республики и что особенно широкое распространение этого

⁴³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 70.

⁴⁴ См.: Декреты Советской власти. М., 1957—1978. Т. I—IX. Т. 2. С. 240-242.

зла отмечается именно на транспорте. Мы должны отдавать себе отчет в том, что взятка имеет глубоко классовый характер, что она есть проявление мелкобуржуазной частнокапиталистической стихии, направленное против основ ныне существующего строя». Американский предприниматель Арманд Хаммер, у помощника которого домогался взятки железнодорожный чиновник, оставил описания действий Дзержинского: «Вскоре выяснилось, что эшелон задерживает начальник станции, утверждая, что расположенный немного севернее станции мост не выдержит вес двадцати пяти вагонов. Тогда почему же вы не отправляете вагоны небольшими партиями?» – спросили его. Ответ был неубедительным. В конце концов, когда представился случай, он отозвал Вольфа в сторону и зашептал: "Вы человек деловой. Дайте мне пятьсот пудов зерна, приблизительно полвагона, и ваш эшелон будет доставлен". Вольф телеграфировал в Свердловск, и уже через два часа вагоны были в пути. Комендант станции был немедленно отозван и после короткого следствия расстрелян... На транспорте в то время царили хаос и взяточничество, однако Дзержинскому в течение года удалось навести порядок».

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. Однако в целом при советской власти понятие «коррупция» не признавалось и было введено в употребление лишь в конце 80-х гг. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Коррупцию относили к социальному явлению, порожденному условиями эксплуататорского общества и получившему распространение среди буржуазного государственного аппарата. Отрицание данного термина должно было демонстрировать отсутствие коррупционеров среди советских чиновников. Как результат, вся советская история борьбы со взятками мало отличается от того, как прежде боролись с «посулами». Повсеместно организовывали политические кампании. Так в одном из циркуляров Наркомюста 1927 г. предписывалось: «В течение... месяца... повсеместно и единовременно назначить к слушанию по возможности исключительно дела о взяточничестве, оповестив об этом в газете, дабы создать по всей республике впечатление единой, массовой и организовано проводимой судебной-карательной кампании». Теперь взяткой стали считать любые подарки, совместительство в двух учреждениях, находящихся между собой в состоянии товарообменных или торговых

операций, и т. д. А в 1929 г., когда в связи с раскулачиванием взяточничество распространилось и в деревне, пленум Верховного суда определил: «Все случаи получения должностными лицами магарыча, то есть всякого рода угощения в каком бы то ни было виде, подлежат квалификации как получение взятки».

В 30-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 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 льгот⁴⁵.

Замалчивание коррупции вело к неудачам в борьбе с ней. Поскольку взяточничество объяснялось наличием в сознании граждан буржуазных пережитков, было принято говорить, что по мере строительства социализма это явление исчезает. «Взяточничество, – читаем в вышедшей в 1957 г. брошюре в помощь юристам, – в современных советских условиях стало относительно редким явлением».

Однако такой подход был характерен скорее для пропаганды. Руководство страны обладало достаточной информацией о широком распространении взяточничества среди государственного и партийного аппарата. В феврале 1962 г. Никита Хрущев направил в Президиум ЦК КПСС записку "Об улучшении контроля за выполнением директив партии и правительства", в которой говорилось, что коррупция в стране затронула высшие звенья государственного управления, что взяточничество проникло в Госплан, другие министерства и ведомства. Особенно подробно в записке Хрущева рассказывалось, что эти явления проникли и в суд, прокуратуру, адвокатуру. В записке Хрущев обосновывал необходимость укрепления партийно-государственного контроля, а по сути - проведения реформы контрольных, партийных и государственных органов страны.

Результатом обращения Хрущева стало закрытое письмо ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное наследие 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

⁴⁵ См.: Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997. С. 61.

воспитания трудящихся. Однако, эта единичная мера, как и другие до и после нее, была не способна решить проблему коренным образом.

Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в СССР (с округлением)

Год	1957	1970	1980
Число осужденных	1800	3000	6000

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.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975–1980 гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6 тысяч случаев взяточничества, что на 50% больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве в прокуратуре и судах.

Большой общественный резонанс в СССР вызвало так называемое «узбекское дело» (собирательное 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 10 ноября 1982 г. и избрания Ю.В. Андропова на пост Генерального секретаря ЦК КПСС, расследование в Узбекистане получило новый стимул. Была создана специальная комиссия, ее работу возглавили следователи по особо важным делам при Генеральном прокуроре СССР 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, причём далеко не все они были непосредственно связаны с хлопковой промышленностью.

По «узбекскому делу» было произведено несколько «громких» арестов, в том числе были арестованы, а затем осуждены к разным срокам лишения свободы зять Брежнева Ю.М. Чурбанов, первый секретарь ЦК КП Узбекистана И.Б. Усманходжаев, бывшие

секретари ЦК компартии республики и др. Но после того, как появились свидетельства о причастности к коррупции отдельных членов Политбюро ЦК КПСС, в центральных газетах стали критиковать методы работы Т.Х.Гдяна и группы. Некоторые из арестованных были освобождены. В 1989 г. комиссиям ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета СССР поручили «проверить факты... о нарушениях законности при расследовании дел о коррупции в Узбекской ССР и о результатах доложить в ЦК КПСС». Обе комиссии пришли к выводу, что в деятельности следственной группы были допущены «нарушения социалистической законности». Гдян и Иванов были исключены из КПСС, уволены из Прокуратуры СССР. Против них было возбуждено уголовное дело. Однако в августе 1991 г. Прокуратура прекратила его «за отсутствием состава преступления», в декабре 1991 г. они были полностью реабилитированы.

Общество как бы встряхнулось от спячки. Люди свободно заговорили о непристойных делах руководителей различного уровня. Однако иногда дело доходило до абсурда: студенты приносили цветы в день экзаменов, которые дарили преподавателям, а те, боясь ответственности за взятки, не начинали работу, пока цветы не окажутся в мусорном контейнере.

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 (А. Тарады и С. Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре и министра МВД СССР Щелокова). Был снят с поста заместителя министра внутренних дел и отправлен в тюрьму Юрий Чурбанов (зять Брежнева), бывший министр рыбного хозяйства А.А. Ишков (друг А.Н. Косыгина) был отправлен на пенсию, а его зам. – расстрелян. Активно поддерживавший в то время Андропова Секретарь ЦК компартии Грузии 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 Ю. Соколову, директору крупнейшего в Москве продовольственного магазина «Елисейский».

Из заключения по делу приговоренного к смертной казни Соколова: «Используя свое ответственное должностное положение, Соколов в корыстных целях с января 1972 по октябрь 1982 г. систематически получал взятки от своих подчиненных за то, что через вышестоящие торговые организации обеспечивал бесперебойную поставку в магазин продовольственных товаров в выгодном для взяткодателей ассортименте». Сам Соколов

говорил, что порядки в торговле делают неизбежными взятки и обвес покупателей. Для того чтобы получить товар и выполнить план, надо расположить в свою пользу тех, кто наверху, и тех, кто внизу, даже шофера, который везет продукты... Это было не только мнение подсудимого, но и некоторых других советских граждан.

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.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И МИРЕ

Рост коррупции и изменение ее форм – общемировая тенденция. Общие тенденции эволюции коррупционных отношений в XX веке – это постепенное умножение их форм, переход от эпизодической и низовой коррупции к систематической верхушечной и международной. Появилось даже понятие «коррупционные войны» (О.Н. Ведерникова) – агрессивные действия, направленные на захват материальных ценностей противника или получения иной имущественной выгоды.

Однако имеются положительные примеры крупномасштабных операций по борьбе с коррупцией. Например, грандиозным скандалом закончилась операция американских спецслужб «Шейх и пчела». В конце 1960-х-начале 1970-х гг. агенты ФБР предлагали крупным госчиновникам и конгрессменам взятки от имени богатых арабских дельцов за разного рода сомнительные услуги. В Италии в начале 90-х гг. была проведена операция «Чистые руки», в результате которой под суд пошли более двух тысяч человек, включая президента, сенаторов и министров. Главный координатор операции Джерародо Амбозио, подводя итог, сказал, что теперь итальянцы относятся к коррупции как к преступлению, а не как к норме жизни.

В 1991 г. Советский Союз прекратил свое существование. Вместе с распадом СССР коррупция, как это уже случилось после революции 1917 г., переключалась в новый строй.

Коррупция нередко сопровождает 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. Известный экономист Е.Т. Гайдар отмечал, что «система получастной, полугосударственной экономики с мощным элементом бюрократического регулирования есть идеальный питательный бульон для бактерий коррупции». В этот период широко распространены нелегальная перепродажа (спекуляция) работниками торговых и иных организаций дефицитных товаров; взятки и иные злоупотребления должностных лиц, отвечающих за распределение потребительских благ; взяточничество в системе образования; труд шабашников; приписки. К специфическим причинам, спровоцировавшим размах коррупции в 90-е гг. относят 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 период⁴⁶.

В середине 90-х гг. прошлого века происходила институционализация коррупции, то есть коррупция из разряда преступлений отдельных чиновников превращалась в массовое социальное явление, которое становилось привычным элементом социально-экономической системы. Коррупция превращалась в социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурными. Причины - в приватизации функций государства отдельными группами чиновников, которые сумели с наибольшей выгодой для себя воспользоваться открывшейся экономической свободой (при этом государство в экономике сохраняло чрезмерно большую роль). Институционализация коррупции создает неравные условия для конкуренции (те, кто включен в коррупционные связи, получает преимущества, не связанные с качеством продукции и услуг), а значит, не дает возможности нормально развиваться тем, кто производит лучшую продукцию по более низким ценам; осложняет сменяемость кадров; не дает возможности осуществлять какие-либо существенные преобразования в экономике и политической системе, тем самым углубляя социальную апатию.

Новые власти продолжили борьбу с этим явлением. С 1991 года было в России принято свыше 270 нормативных правовых актов, в которых использовался термин «коррупция». Первым антикоррупционным нормативно-правовым актом нового российского законодательства стал подписанный Б.Н. Ельциным 4 апреля 1992 г. Указ

⁴⁶ См.: 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.

Президента РФ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Данный документ послужил отправной точкой отсчета в борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Нормы этого Указа легли в основу готовившихся в момент его издания законопроектов «О борьбе с коррупцией», «Об основах государственной службы Российской Федерации», а также многих других нормативно-правовых актов, издающихся по сегодняшний день. Указ констатировал, что "коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ". Учитывая это, на период до принятия Закона о государственной службе в Российской Федерации Президент РФ постановил:

«1. Руководителям органов власти и управления в Российской Федерации провести в течение 1992 г. аттестацию всех государственных служащих с целью укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждения коррупции;

2. Запретить служащим государственного аппарата:

- заниматься предпринимательской деятельностью;

- оказывать любое, не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;

- выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности) или выполнять ее через посредников, а равно быть [поверенным](#) у [третьих лиц](#) по делам [государственного органа](#), в котором он состоит на [службе](#);

- самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении [акционерными обществами](#), [товариществами](#) с ограниченной ответственностью или иными [хозяйствующими субъектами](#).

Нарушение указанных требований влечет освобождение от занимаемой [должности](#) и иную ответственность в соответствии с действующим [законодательством](#).

3. Установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Контроль за исполнением данного Указа Президент РФ возложил на Контрольное управление своей Администрации».

Через несколько месяцев после издания этого Указа, 13 июля 1992 г. Президиум Верховного Совета РФ направил в комитеты Верховного Совета РФ, Верховные Советы республик в составе России, областные Советы народных депутатов, Администрацию

Президента РФ и Правительство РФ первый проект Закона РФ «О борьбе с коррупцией». Однако этот законопроект успел пройти в Верховном Совете лишь первое чтение.

Тем не менее, попытки Государственной Думы первого созыва принять Закон «О борьбе с коррупцией» начались практически сразу после ее избрания и непрерывно продолжались с 1994 по 1997 год. Законопроект предусматривал, что борьбу с коррупцией в пределах своих полномочий должны вести органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной и пограничной службы, налоговой полиции и других правоохранительных органов, в которых учреждаются специализированные подразделения по борьбе с коррупцией. В качестве же специального органа по борьбе с коррупцией была названа Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией. Закон предъявлял к лицам, претендующим на выполнение государственных функций, ряд специальных требований. В 1996 г. он был принят в первом чтении, а 14 ноября 1997 г. - во втором чтении. 3 декабря 1997 г. законопроект был одобрен Советом Федерации и направлен на подписание к Президенту, который вернул его на доработку, с предложением о создании согласительной комиссии. На создание и работу такой комиссии ушел почти год, но плодов от ее деятельности было немного: к концу лета 1999 г. стал ясно, что уладить все разногласия сторон по поводу данного закона невозможно, и он был снят с дальнейшего рассмотрения. Сразу после этого Президентом РФ была предпринята попытка провести через Государственную Думу свой вариант законопроекта с аналогичным названием, но в сентябре того же года Государственная Дума отклонила его. Однако это не означает, что у государства не существовало правовых норм, возможных для использования против коррупционеров. Более того, руководство страны пошло на расширение антикоррупционного законодательства посредством издания отдельных законодательных актов. Так, 8 апреля 1997 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», 15 мая 1997 г. - Указ Президента РФ № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе», 7 августа 2001 г. Президентом был подписан «Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (N 115-ФЗ). Наконец, 12 августа 2002 г. вышел Указ Президента РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

И в то же время эффективность противодействия коррупции 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, из которых осуждено было всего шесть. По статье «Злоупотребление властью» возбуждены дела против 17 работников, но не осужден был ни один. Не лучшей была ситуация и в последующие годы. 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 ее проявления, трансформировавшихся из ранее существовавших в Российском государстве с учетом изменений в политической и экономической сферах.

Тем не менее, в 90-х гг. ситуация изменилась: данные по коррупции перестали быть информацией для служебного пользования, стали открыты и доступны общественности (деятельность общественных организаций, слушания в парламенте, публикации в СМИ и т.д.). Тем самым не только органы государственного управления, но и граждане смогли оценить масштабы коррупции и их опасность для общества, государства и личности. Криминальный лоббизм, корыстный сговор должностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, создание лжепредприятий, незаконные внешнеэкономические операции, совмещение государственной службы с участием в коммерческих организациях, неправомерное вмешательство в деятельность правоохранительных органов и судов стали составлять главную угрозу существованию государства и общества.

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 в России сегодня представляет национальную угрозу, ставит под сомнение успех социально-экономических преобразований.

Согласно различным аналитическим данным, Россия занимает стабильно низкое место в различных рейтингах исследования международной коррупции. Так, в 2007 г. по результатам исследования уровня восприятия коррупции международной неправительственной антикоррупционной организации «Трансперенси Интернэшнл» (ТИ) Россия в рейтинге 180 стран заняла 143 место, разделив его с Гамбией, Индонезией и Того (балл России – 2,1 из 10 возможных, где 10 означает полное отсутствие коррупции, а 0 – крайнюю пораженность коррупцией всего общества). Наименее подвергнуты коррупции оказались Дания, Новая Зеландия и Швеция. Соединенные Штаты на 18 месте. В 2008 г. по «Индексу восприятия коррупции» Россия получила 2,3 балла, оказавшись на 147 месте из 180, заняв позицию между Бангладеш и Кенией. Представленные в рейтинге результаты обладают известной долей погрешности, поскольку он составляется на основе опроса, который проводится, прежде всего, среди иностранцев – представителей бизнеса и экспертов, отвечающих на вопрос, насколько распространены коррупционные явления в тех или иных странах.

По итогам исследования Всемирным банком деловой активности уровень частоты взяточничества в России значительно превышает соответствующий уровень в других странах с сопоставимой величиной среднедушевого ВВП. Названы четыре источника российской коррупции – госзаказ, уплата налогов, лицензирование и надзор за бизнесом. К сферам, вызывающим наибольшую озабоченность у бизнеса, относятся независимость судебной системы и защита прав собственности. Если классифицировать уровни коррупции по конкретным сферам, то наиболее проблематичными, особенно в сравнительном выражении, являются следующие: 1) получение государственных заказов; 2) получение лицензий и разрешений на ведение бизнеса; 3) взаимодействие с противопожарной службой и строительной инспекцией; 4) неофициальные платежи при решении налоговых вопросов и уплате налогов.

По данным опроса, проведенного в марте 2008 г. Аналитическим Центром Юрия Левады (Левада-Центр)⁴⁷ респонденты на вопрос 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%

На вопрос «Как вы считаете, насколько распространены взяточничество и коррупция в нашей стране?» получены следующие ответы:

	Январь 2005	Апрель 2007	Июль 2007	Март 2008
очень немногие чиновники коррумпированы	4	5	7	6
менее половины чиновников коррумпированы	8	9	12	11
большинство чиновников коррумпированы	46	47	43	47
практически все чиновники коррумпированы	43	34	28	29
затруднились ответить	-	5	10	7

Проблема противодействия коррупции стала вопросом престижа современной демократической России в цивилизованном мире. Важно сформировать у российских граждан понимание того, что коррупция многолика, шире взяточничества. Являясь

⁴⁷ См. подробно электронный ресурс: <http://www.levada.ru/press/2008071500.html>

системной характеристикой, коррупция в общественно-политической и социально-экономической жизни проявляется в самых различных формах, например:

Взятничество включает влияние на действия или решения должностного лица путем обещания, предложения или предоставления ему какой-либо выгоды. Например, 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.

Коррупция в государственных структурах существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. Сюда могут входить бюджетные ресурсы, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т. д.

Растрата – кража ресурсов людьми, облаченными 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.

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. Например, пять компаний претендуют на заключение государственного контракта на уборку улиц. Одна из фирм обещает должностному лицу некий процент от стоимости контракта в обмен на победу в конкурсе.

Совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью. Например, предприниматель становится чиновником, депутатом и добивается преимуществ для бизнеса, с которым он сохраняет тесную связь.

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 nepotism (от латинского *nepos* - внук, племянник) и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для личного, семейного, группового или корпоративного использования. Это не всегда прямо связано с присвоением материальных ценностей, так как корпоративный интерес порой преследует политические цели: создание политических условий, обеспечивающих возможности «легального», «законного» захвата, присвоения в будущем материальных и финансовых средств. 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, то есть уголовно наказуемы в РФ. Например, nepотизм, фаворитизм, протекционизм, переход госслужащего после отставки в коммерческие организации, манипулирование некоторой информацией (ее сокрытие, искажение), разглашение некоторых служебных сведений и др., но тем не менее они остаются общественно опасной, аморальной деятельностью.

Кто может быть привлечен к уголовной ответственности за получение взятки?

Взяткополучателем может быть признано только должностное лицо - представитель власти или чиновник, выполняющий организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Представитель власти - это государственный или муниципальный чиновник любого ранга - сотрудник областной или городской администрации, мэрии, министерства или ведомства, любого государственного учреждения, правоохранительного органа, воинской части или военкомата, судья, прокурор, следователь, депутат законодательного органа и т.д.

Лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, например, начальник финансового и хозяйственного подразделения государственного и муниципального органа, член государственной экспертной, призывной или экзаменационной комиссии, руководство образовательного учреждения, больницы и т.д.

Гражданин, давший взятку или совершивший коммерческий подкуп, может быть освобожден от ответственности, если:

- установлен факт вымогательства;
- гражданин добровольно сообщил в правоохранительные органы о содеянном.

Не может быть признано добровольным заявление о даче взятки или коммерческом подкупе, если правоохранительным органам стало известно об этом из других источников.

Заведомо ложный донос о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе рассматривается Уголовным кодексом РФ как преступление и наказывается лишением свободы на срок до шести лет (статья 306 УК РФ).

Вымогательство взятки может осуществляться как в виде прямого требования ("если не дадите... то вопрос будет решен не в Вашу пользу"), так и косвенным образом.

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 стремятся к тому, чтобы их дети получили высшее образование, не останавливаясь перед высокими материальными тратами. Всего в вузы поступают не менее 55 % выпускников школ. Но общеизвестно, что всего лишь 25% от общего числа лиц с высшим образованием получает работу по специальности, а остальные вынуждены работать в другой сфере. Кроме того, «покупное», но недостаточно качественное образование тем более не гарантирует престижной и хорошо оплачиваемой работы. Студент, поступивший в вуз и получивший диплом за взятки, не проявит на рабочем

месте необходимый уровень профессиональной компетентности. Работодатель постарается избавиться от такого специалиста сразу же по окончании испытательного срока, без положительных рекомендаций.⁴⁸

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». 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 «настоятельно рекомендуют». При низком качестве подготовки на подобных занятиях это не только источник коррупции, но и дискредитация такого рода системы обучения.

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

Известно, что механизм подражания – один из главных механизмов усвоения общественного опыта. Массовое воспроизведение преступных форм поведения постепенно приводит к аномии общественного сознания – такому состоянию общества, в котором часть его членов, зная о существовании обязывающих их норм, относится к ним негативно или равнодушно (понятие введено в конце XIX в. французским социологом Э. Дюркгеймом). Это приводит к распространению различных форм отклоняющегося поведения, способствующих распаду общества – алкоголизму, наркомании, суициду, преступности, дисфункции социальных институтов и дезинтеграции общества. На уровне личности аномия выражается как ощущение, что в жизнь нестабильна и лишена четких правил, вследствие чего человек испытывает постоянное ощущение безнадежности и бессилия, бесполезности своих действий и бессмысленности жизни (немецкий философ Э. Фромм).

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

⁴⁸ См.: Музалевская Е.А. Проявления коррупции в системе образования // Электронный ресурс: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>

своих учеников, поэтому преподаватель-взяточник наносит государству и обществу не только материальный, но и значительный моральный ущерб.

Законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие образовательную деятельность, к сожалению, не всегда в полной мере используются руководителями ОУ. 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) при соблюдении зафиксированных в ней контрольных нормативов и предельной численности контингента обучающихся. 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. Свидетельство о государственной аккредитации ОУ подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов.

Перечень аккредитованных образовательных программ, по которым ОУ имеет право выдачи выпускникам документов об образовании государственного образца, указывается в приложении к свидетельству о государственной аккредитации. Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования были прописаны в постановлении Правительства РФ от 05.07.2001 № 505. 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 ГК 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.

Чрезвычайно важен анализ правовых норм на предмет коррупциогенности - заложенной в правовых нормах возможности способствовать повышению вероятности коррупционных отношений в процессе реализации этих норм. Так, установление чрезмерных барьеров при поступлении в такие заведения как гимназия, детский сад и пр. нередко становится дополнительным коррупциогенным фактором. В соответствии с «Законом об образовании» учреждения вправе получать дополнительные денежные средства, в том числе за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. На практике это часто означает добровольно-принудительные поборы с родителей учащихся, которые не всегда могут быть отнесены к числу коррупционных проявлений. Однако из-за отсутствия правового механизма контроля над расходованием средств нередки случаи злоупотреблений. Их можно предотвратить, установив обязанность публично информировать участников образовательного процесса о назначении и расходовании средств.

Противостояние коррупции - дело всего общества. Коррупции может и должны противодействовать государство, бизнес, гражданское общества, СМИ, международные и иностранные организации.

Значительное внимание борьбе с коррупцией и ее предупреждению уделяет мировое сообщество. Только за последнее десятилетие под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН) 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 некоторыми другими.

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».

Существует мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако китайский опыт, где показательные расстрелы проворовавшихся чиновников давно стали «делом обычным», подтверждает обратное. Репрессивные меры при кажущейся эффективности вряд ли дадут желаемый результат.

Демократический режим хоть и не гарантирует полного избавления от коррупции, но может обеспечить большие возможности для эффективного сопротивления с ней. Во-первых, конкуренция партий разоблачает коррупцию правящей верхушки. Во-вторых, свобода слова позволяет прессе и гражданам контролировать государственных чиновников. Например, в Сеуле с 1999 г. действует программа «OPEN» - онлайн-система контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, которая произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ. Она явилась показателем реализованной политической

воли на борьбу с коррупцией. Успешно подобные органы функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване. В-третьих, независимые суды гарантируют объективное и последовательное рассмотрение всех обстоятельств дела и наказание взяточника, вне зависимости от партийной принадлежности и занимаемой должности.

Сингапурская стратегия противодействия коррупции

Сингапур к моменту обретения независимости (до 1965 г. 150 лет являлся колонией Британии) был страной с высоким уровнем коррупции. В настоящее время страна занимает лидирующие места в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию. Это наименее коррумпированная страна в Азии. Сингапурская стратегия противодействия коррупции 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 антикоррупционного 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 антикоррупционное 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. Эффективное противодействие коррупции является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура.

Для других стран затруднительно воспроизвести Сингапурскую антикоррупционную стратегию целиком, так как этот город-государство имеет уникальные исторические, географические, экономические, демографические и политические черты. Нет гарантий того, что правительство других стран будет готово заплатить высокую цену за успех, т.к. это требует больших экономических и политических затрат. Политическое руководство страны должно искренне стремиться к уничтожению коррупции, демонстрировать поведение, являющееся образцом для всех остальных граждан, вести скромный образ жизни.

Шведская стратегия противодействия коррупции

До середины XIX в. в Швеции коррупция процветала. После мер, ориентированных на устранение меркантилизма, государственное регулирование экономики было основано прежде всего на стимулировании граждан и предпринимателей (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах. Одновременно парламент и правительство установили высокие этические стандарты для чиновников и стали добиваться их исполнения. Честность стала 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.

Современная антикоррупционная программа — составная часть административной реформы, предусматривающая системные преобразования, направленные на изменение установок, ценностей, стереотипов поведения как чиновников, так и всех 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.

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 (см. Приложение 2).

В Национальном плане противодействия коррупции (2008 г.) указывается: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему 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 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.

Среди действующих международных и национальных источников особое значение имеют следующие: резолюция ООН «Коррупция в сфере государственного управления» (1996), Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996), Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств, при проведении международных деловых операций Организации Экономического Сотрудничества и Развития (1997), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Резолюция Комитета министров Совета Европы "О 20 принципах борьбы с коррупцией" (1997), Европейская конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999), Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999), Рекомендация комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (2000), Рекомендации Совета Министров Евросоюза государствам-членам ЕС по общим правилам противодействия коррупции при финансировании политических партий и предвыборных кампаний (2003), Всеобщие стандарты по борьбе с коррупцией в полицейских ведомствах и органах, принятые на Генеральной ассамблее Интерпола (2002); УК РФ (1996), законы РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1998), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003), «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004) и другие.

В настоящее время приняты и вступили в силу следующие законодательные акты, регулирующие сферу противодействия коррупции и повышающие прозрачность деятельности органов государственной власти:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года и одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г.)
2. Федеральный закон от 25.12.2008 N 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г.)
3. Федеральный закон от 25.12.2008 N 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

4. Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 N 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Федеральный конституционный закон (принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г.)

5. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Федеральный закон принят Государственной думой 21 января 2009 г. и др.

В 2009 г. вступили в силу сразу несколько антикоррупционных указов. В базовом законе «О противодействии коррупции» дано определение коррупции, сформулированы основные принципы противодействия ей (Приложение 4). Основной упор в данном законе 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 - до 30 апреля. Это члены правительства, депутаты, сенаторы, губернаторы, сотрудники Центризбиркома, аудиторы Счетной палаты, а также главы госкорпораций. 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 чиновникам 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. В нашей стране продолжают формироваться законодательные основы по противодействию коррупции.

Однако, безусловно, коррупции нельзя эффективно противостоять, если тем или иным способом в этот процесс не вовлечь широкие круги населения, особенно в кризисные периоды.

Заключение

Противодействие коррупции — не только государственное, но и общенародное дело. Любое общество стремится жить по определенным правилам. Они реализуются через существующие законы и нормы морали. Для гражданина важно понять, как в обществе соотносятся между собой мораль и закон. Мораль формируется, как правило, под влиянием авторитетов и внутреннего самоконтроля, а также права, закрепленного в законах. Обладая нормативной определенностью, право обеспечивается принудительной силой государства для соблюдения гражданами правил поведения. Сочетание прогрессивного права и высокой нравственности дает обществу стабильность.

Взятничество порождается комплексом экономических, социальных, политических, правовых, духовно-нравственных детерминант. Они коренятся как в тяжелом историческом наследии, так и в особенностях современного периода. За распространенностью взяточничества стоят просчеты в управлении государством и общества, недостаточно проработанные экономические и организационные основы функционирования государственной и иной службы, распространение психологии безнаказанности и допустимости использования любых средств обеспечения личного благополучия, правовой нигилизм и цинизм. В наши дни, безусловно, ведется законодательная, аналитическая, просветительская работа. Но без массового осознания гражданами колоссального вреда коррупции не может произойти серьезных позитивных перемен, потому что искоренение этого порока зависит от каждого из нас. Коррупция находит поддержку в самом обществе, которое, довольствуясь сиюминутными выгодами, подрывает основы своего существования. Это наиболее ярко проявляется в странах с переходной экономикой, к числу которых может быть отнесена и Россия, в которой проблемы бедности, безработицы, правовой безграмотности остаются нерешенными. Применение только карательных мер борьбы не позволяет обеспечить действенный контроль над коррупцией и ее негативными проявлениями, о чем свидетельствуют, например, введение и широкое применение расстрела за коррупционные преступления в Китае.

Культивирование честности в обществе — один из индикаторов здорового государства. Исторический опыт, в том числе и нашей страны, свидетельствует о том, что умелое использование общественного контроля оказывалось эффективным средством любой национальной антикоррупционной стратегии. Гражданская, нравственно-этическая позиция педагога — важный залог успешности создания антикоррупционной атмосферы в обществе.

Примерные вопросы и задания

1. Дайте различные определения понятию «коррупция». Какое из них представляется Вам наиболее точным и полным? Почему?
2. Назовите основные признаки коррупционной ситуации. Что представляет собой это преступление с точки зрения закона?
3. Раскройте коррупцию как социально-историческое явление. В чем «интернациональный характер» коррупции?
4. В чем вы видите истоки живучести этого явления? Какие человеческие слабости этому способствуют? Как, на ваш взгляд, с ними можно бороться?
5. Кто первым из правителей Древней Руси попытался законом ограничить коррупционные действия? Какие предусматривались ограничения?
6. Каково было отношение государства и общества к «посулам», системе «кормлений»? Какие меры предлагали правители Руси для борьбы с этими явлениями? Насколько они были действенны?
7. Какова отличительная черта Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»? Какие из положений Указа могут быть использованы (или используются) и в наше время?
8. Какие препятствия создавала коррупция для проводимых в стране государственных реформ? Какое место правители-реформаторы отводили в своей внутренней политике мерам противодействия коррупции?
9. В чем вы видите противоречивость отношения государства к проявлениям коррупции в аппарате управления? Приведите исторические примеры.
10. В советском государстве коррупция считалась исключением, единичным, а не характерным явлением, отрицалось даже само существование такого понятия как «коррупция» в СССР. Каково ваше отношение к подобным взглядам?
11. Каково, на ваш взгляд, истинное предназначение антикоррупционных акций, политических кампаний, проводимых в СССР?
12. Почему в 1990-е гг. проблема коррупции в России приобрела особую остроту и актуальность?
13. Во все времена государство пыталось противодействовать коррупции. Совершите воображаемое путешествие по различным историческим эпохам и выясните, насколько эффективной была эта борьба, какие меры предпринимали правители. Для этого организуйте работу в группах (например, «Античность», «Древняя Русь», «Эпоха Петра I», «Век восемнадцатый», «XIX век», «Страна Советов» и т.п.) по следующему плану:

А) Ознакомьтесь с документами, свидетельствами современников и т. д. и кратко опишите отношение государства, общества к проблемам коррупции.

Используйте памятку для анализа исторической ситуации:

1. Кратко опишите ситуацию по указанной проблеме.
2. Сформулируйте суть предлагаемых путей решения проблемы.
3. Выявите историческую обусловленность используемых методов. Определите их достоинства и недостатки.
4. Оцените результативность предпринимаемых мер. Укажите факторы, снижающие эффективность проводимой антикоррупционной политики.
5. Подумайте, что из исторического опыта противодействия коррупции той или иной эпохи может быть использовано в наши дни.

В) Придумайте 3-4 вопроса для интервью с жителем того времени и его предполагаемые ответы. Старайтесь передать стилистику речи «свидетеля эпохи». Это может быть представитель различных социальных групп, взглядов.

Представьте итоги вашей деятельности в классе. Отметьте наиболее интересные проекты.

14. В каких формах коррупция проявляется в современной общественно-политической и социально-экономической жизни? Чем обусловлена живучесть этого негативного социального явления?
15. Какие правовые и административно-правовые меры противодействия коррупции существуют в нашем современном законодательстве?
16. К каким последствиям может приводить коррупция при попустительстве со стороны государства и общества? В чем состоит «невыгодность» коррупционного поведения как для государства, так и для каждого члена общества?
17. 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 корыстные выгоды стремились получить? К каким общественно опасным последствиям может привести подобная ситуация?
18. Какие международные организации по борьбе с коррупцией и противодействия ей вы знаете? Приведите примеры из опыта борьбы с коррупцией. Используйте информацию СМИ, Интернет-ресурсов.
19. Охарактеризуйте современное состояние коррупции в России, мире. Используйте информацию из СМИ, Интернет-ресурсов и т.п.

20. Существуют ли проявления коррупции в системе образования? Какие, на ваш взгляд, должны предприниматься эффективные меры для противодействия им? Какова ваша личная позиция?

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

22. Предлагаются различные меры противодействия коррупции, например:

- внесение в уголовное законодательство страны норм, резко ужесточающих наказания за коррупционные преступления;
- изменение способов подбора сотрудников в органы власти;
- создание для чиновников антикоррупционного стандарта поведения;
- оценка принимаемых и существующих нормативно-правовых актов на предмет «коррупционной составляющей», «взяткостности», то есть насколько процедуры принятия тех или иных решений могут способствовать возникновению условий для коррумпированного поведения ответственных лиц;
- стимулирование деятельности чиновников, делающее невыгодными различные коррупционные действия и др.

Однако эти предложения касаются прежде всего государственной и экономической сфер деятельности. Обсудите в группе и предложите собственные пути решения проблемы.

23. В настоящее время имеется опыт работы так называемых «телефонов доверия», "горячих линий", по которым можно сообщить о случаях коррупции. Узнайте, есть ли такая служба в вашем районе, регионе. Кто реализует данный проект? Какими полномочиями обладает данная служба?

24. В Великобритании в 1995 г. комиссия Нолана выдвинула семь принципов, применяемых ко всей общественной жизни, к поведению должностных лиц: бескорыстие, неподкупность, объективность, подотчетность, открытость, честность, руководство (личный пример). Как вы понимаете смысл и значение этих принципов?

25. Как, на ваш взгляд, можно убедить людей, что борьба с коррупцией — это не бой с ветряными мельницами? Организуйте дебаты по этому вопросу.

26. «Уровень коррупции – своеобразный термометр общества, показатель его нравственного состояния и способности государственного аппарата решать задачи не в собственных интересах, а интересах общества». Обсудите слова А.И. Кирпичникова, напишите эссе. Приведите доводы за или против данного суждения. Выскажите собственный взгляд на эту проблему.

27. Какие антикоррупционные меры предложены руководством нашей страны? Познакомьтесь с документами (см. Приложение 2, 3 и ресурсы сети Интернет) и подготовьте свое резюме по их содержанию.

Примерные темы рефератов, эссе, дискуссий, исследований

Формы коррупции в общественно-политической и социально-экономической жизни.

Коррупция как многоплановое явление (экономическое, политическое, социальное, культурное и пр.) и пути противодействия ей.

Коррупция в мировой истории.

История противодействия коррупции в России.

Опыт международной борьбы с коррупцией.

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

Социально-экономические и политические последствия коррупции.

Гражданское общество в борьбе с коррупцией: история и современность.

Я знаю свои права (меры противодействия различным проявлениям коррупции).

Художественные образы взяточников и мздоимцев в литературе и искусстве.

Народный фольклор о взяточничестве и мздоимстве.

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

Возможно ли победить коррупцию?

Прозрачный «Школьный фонд».

Финансовая жизнь школы (лица и др.) сегодня: проблемы и перспективы.

Будущее коррупции в России: с ней или без нее?

Основные источники и литература

Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года" // Российская газета. 2009. 19 мая.

Уголовный кодекс Российской Федерации (в редакции от 13.02.2009 г.).

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря.

Антикоррупционная политика. Учебное пособие для вузов. / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.

Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. М., 2004.

- Анциферов К.* Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. С. 1-54.
- Богданов И.Я., Калинин А.П.* Коррупция в России. М., 2001.
- Гевелинг Л.В.* Наступление клептократии (Приживется ли в России нигерийская модель коррупции?) // Власть. 2002. № 8. С. 20-28.
- Гладких В.И.* Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Российский следователь. М., 2001. № 3. С. 31-36.
- Голосенко И.А.* Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. Вып. 3.
- Дема Е.Г.* Искоренить казнокрадство пытался еще Петр I // Военно-исторический журнал. 2000. № 2. С. 81-87.
- Жидков А.В.* Что ты знаешь о коррупции? Самара, 2003.
- Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2008.
- Коррупция и борьба с ней: Роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2000.
- Кирпичников А.И.* Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.
- Клюковская И.Н.* Современное состояние коррупции в России и проблемы ее предупреждения. Ставрополь, 2001.
- Липранди И.П.* О взятках, взяточниках и доносчиках// Чтения в императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете. М., 1870. Кн. 3 (июль-сентябрь). С. 63-91.
- Лотман Ю. М.* Беседы о русской культуре. Быт и традиции русского дворянства (XVIII-начало XIX века). СПб., 2008.
- Максимов В.К., Наумов Ю.Г.* Коррупция (социально-экономический и криминологический аспекты). М., 2006.
- Малахов А.* Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. 2005. 27 июня.
- Музалевская Е.А.* Проявления коррупции в системе образования // Электронный ресурс: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>
- 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.
- Неклюдов Н.А.* Взятничество и лихоимство // Юридическая летопись. 1890 (январь-июнь). Т.1. С. 493-532.
- Основы противодействия коррупции. М., 2000.

Россия и коррупция: кто кого. Доклад Регионального общественного фонда «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). М., 1998. Электронный ресурс: http://www.anti-corr.ru/indem/1998rus_corr.htm

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. /Пер. с. англ. М., 2003.

Сатаров Г.А. Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // *Общественные науки и современность.* 2002. № 6. С. 18-27.

Чернышевский Н.Г. Откупная система // *Письма без адреса.* М., 1986.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС 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.

Приложение 2

Национальный план 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 её 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, создаёт 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 её коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоящей необходимостью.

Раздел I

Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» – как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированной деятельности 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, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счётной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на приём на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-розыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-розыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной

службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствие с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

Раздел II

Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений;

в) совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;

г) обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества;

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

а) передачу части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передачу части функций государственных органов в негосударственный сектор, а также изъятие у государственных органов имущества, не используемого для реализации их полномочий;

б) реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;

в) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

г) сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объёма и результатов работы;

д) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

е) разработку и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах;

ж) выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций:

а) обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;

в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

г) оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

д) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими;

е) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

ж) взаимодействие с правоохранительными органами.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.

5. На основе изучения существующего механизма учёта интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке

федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).

7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путём применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.

8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

Раздел III

Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению

1. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется:

а) повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся;

б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции;

в) воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону;

г) 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;

д) усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;

е) разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции, в общественных образовательных, научных и промышленных структурах;

ж) законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку.

2. Для повышения качества правового просвещения необходимы:

а) поддержка со стороны государства широкого участия Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», других общественных и религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

- б) формирование в обществе и государственном аппарате уважительного и бережного отношения к частной собственности;
- в) повышение правовой культуры общества в целом;
- г) обеспечение условий для широкого доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

Раздел IV

Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана

1. Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции:

а) принять меры:

по соблюдению государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»;

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007г. №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;

б) о принятых мерах и предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2008 г.

2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть разработку и финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов, в частности по осуществлению перехода на электронные торги в режиме «он-лайн» при реализации имущества, подлежащего конфискации, конкурсной массы предприятий-банкротов и при закупках для государственных и муниципальных нужд;

по расширению сети государственных бюро правовой помощи и центров социальной помощи населению, а также по методическому обеспечению их деятельности органами юстиции Российской Федерации;

по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети «Интернет» решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по расширению количества и повышению качества телевизионных программ по правовому просвещению;

б) до 1 февраля 2009 г. внести в установленном порядке предложения по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

в) на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009 г. внести в установленном порядке предложения о мерах, направленных:

на совершенствование механизма ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

на повышение оперативности оспаривания сделок, совершённых с нарушением законодательства Российской Федерации;

на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

на совершенствование высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив, наряду с реализацией мер, указанных в разделе III настоящего Национального плана, особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, оптимизации количества диссертационных советов;

г) подготовить и в III квартале 2008 г. внести в установленном порядке проект акта Президента Российской Федерации, определяющего во исполнение пункта 13 статьи 46 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и статьи 29 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. центральные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию положений антикоррупционных конвенций, касающихся взаимной правовой помощи по коррупционным делам;

д) разработать и в I квартале 2009 г. внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

3. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчинённым ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также активизировать работу координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьёй 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) организовать проверки законности использования государственного имущества. О результатах проверок, принятых мерах и соответствующих предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2009 г.;

б) при представлении в соответствии со статьёй 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии

законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

в) информировать один раз в полгода Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

5. Руководителям федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разработать и до 1 октября 2008 г. принять планы противодействия коррупции в соответствующих федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

6. Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) до 1 сентября 2008 г. совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации представить председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о проведении в IV квартале 2008 г. заседания указанного Совета, на котором рассмотреть вопросы защиты прав физических и юридических лиц, потерпевших от преступлений, а также возмещения физическим и юридическим лицам потерь от неправосудных решений и несоблюдения разумных сроков рассмотрения дел в судах из специально созданного для этих целей фонда;

б) обеспечить подготовку проектов федеральных законов, указанных в разделе I настоящего Национального плана, и их представление Президенту Российской Федерации до 15 сентября 2008 г.;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в полгода председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его выполнения и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

7. Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 году:

а) совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации;

б) организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) в IV квартале 2008 г. представить предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий её подписания;

б) в рамках Римской/Лионской группы экспертов «Группы восьми» инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области

противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. О результатах доложить в IV квартале 2009 г.

9. Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и начальнику Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации усилить контроль за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принимаемых по уголовным делам, касающимся захвата имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, так называемого рейдерства.

10. Комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, созданным в федеральных государственных органах, ежегодно, к 1 февраля, докладывать о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Приложение 3

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. Всё 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 всё тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически «кошмарит» бизнес – чтобы не сделал чего-то не так. Берёт 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 счёте народ. Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии.

Сильное государство и всемогущая 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 всё 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 серьёзные 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, её, образно говоря, несущие конструкции, на которых держится всё здание демократического государства.

Для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один – это коррупция. Вы знаете, Национальный план противодействия коррупции подписан ещё в июле, а соответствующий пакет законов уже внесён 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 таможни 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, серьёзно повышаются требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идёт 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-четвёртых, 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 ещё 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 её системно и последовательно».

Приложение 4

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.

Президент Российской Федерации
Д. Медведев

Приложение 5

Организационно-деятельностная игра «Город коррупции»

Цели и задачи:

способствовать формированию антикоррупционного мировоззрения граждан, привлечь внимание к проблеме коррупции; познакомить участников семинара с формами коррупции; выявить наиболее коррумпированные учреждения, сферы; выявить наиболее эффективные методы противодействия различным формам 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 примерами форм коррупции, карточки с описанием коррупционных ситуаций, плакаты с названиями государственных институтов и учреждений: 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 этап. Все участники образуют команды по 5-7 человек. В командах организуется обсуждение по вопросу формирования «ГОРОДА» (участникам игры необходимо предположить, какие организации и учреждения могут быть в «ГОРОДЕ»).

2 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 этап. Микрогруппы получают по три одинаковых набора карточек с видами коррупции. Если у аудитории есть затруднения с интерпретацией 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 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 этап. На заключительном этапе игры каждый участник получает три кружочка из самоклеющейся бумаги. 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, в каких борьба с данным социальным явлением наиболее результативна.

Лабораторно-практическое занятие «Коррупция: выигрыш или убыток?..»

Рассмотрим отдельные случаи коррупции. Для этого необходимо

- заполнить таблицу, кратко описав в 1-3 предложениях возможную ситуацию (1-2 примера), связанную с проявлениями коррупции;
- определить наличие признаков коррупционного действия в той или иной ситуации;
- проанализировать мотивы, причины коррупционных действий непосредственных участников коррупционного действия;
- выразить собственное отношение к действиям участников ситуации
- выделить последствия 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;
- обсудить предложенные меры по профилактике, нейтрализации или минимизации проявлений коррупции в описанной ситуации.

Раздаточный материал

1. Основные признаки коррупционного действия

1. Обоюдное согласие участников действия.
2. Наличие взаимных обязательств.
3. Получение определенных выгод и преимуществ обеими сторонами.
4. Принимаемое решение нарушает закон или противоречит моральным нормам.
5. Сознательное подчинение общих интересов личной выгоде.
6. Обе стороны стремятся скрыть свои действия.

2. Из Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»

Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года

Одобрено Советом Федерации 22 декабря 2008 года

«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».

3. 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.

4. Таблица для анализа коррупционных ситуаций

Пример жизненной ситуации (краткое описание в 1-3 предложениях)	Вид коррупции, ее правовые/ этические оценки.	Участники	Предполагаемая «выгода» от коррупционной ситуации	Вредные последствия для человека и общества	Предлагаемые меры по предупреждению коррупционной ситуации
		«Ближний круг» Взяткодатель -			
		Взяткополучатель -			
		«Дальний круг»			
		«Ближний круг» Взяткодатель -			
		Взяткополучатель -			
		«Дальний круг»			

5. В ходе опроса, проводимом ВЦИОМ в 2006 и 2008 гг., наши сограждане на вопрос ответили следующим образом (%):

Считаете ли вы, что материальное вознаграждение (подарки, деньги) врачам, преподавателям школ и ВУЗов, работникам ЖЭКов и т.д. за работу, которую они должны делать бесплатно, является столь же опасным и вредным явлением для общества как и коррупция органов государственной власти?		
	IV.2006	IV.2008
Да, это столь же опасно, потому что коррупция как раз и начинается с мелких взяток	61	53
Нет, это явление другого порядка, когда люди либо вынуждены прибегать к этому, либо делают это от чистого сердца	30	38
затрудняюсь ответить	9	9

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.

Комментарии для учителя, преподавателя

Работа может быть организована в парах, малых группах. При итоговом обсуждении представители групп(команд) излагают ситуацию и анализируют ее. Члены других групп (команд) задают вопросы.

Задание № 5 предполагает коллективную дискуссию.

Примерный анализ ситуации

Пример жизненной ситуации (краткое описание в 1-3 предложениях)	Форма коррупции, ее правовые/этические оценки.	Участники	Предполагаемая «выгода» коррупционной ситуации	Вредные последствия	Предлагаемые меры по предупреждению коррупционной ситуации
<p>При нарушении правил дорожного движения в нетрезвом виде, водитель платит сотруднику ГАИ, а не оплачивает штраф по квитанции, не оспаривает неверность замечания, наказания в суде. Сотрудник ГАИ не требовал оплаты, но деньги взял.</p>	<p>Взятничество. УК РФ.</p>	<p>«Ближний круг» Взяткодатель – водитель, его семья</p>	<p>Сэкономлены деньги и время (составление протокола, оплата штрафа, суд). Сохранены права. Демонстрация «лихости», умения "решать вопросы" и т.п.</p>	<p>Риск ДТП для членов семьи. Безнаказанность. Нежелание исполнять законы («не для меня»).</p>	<p>Анализ законов, процедур штрафования и т.п. на коррупциогенность. Льготы и высокая зарплата (премии от штрафов). «Чистка» рядов ГАИ. Неотвратимость наказания за получение и ДАЧУ взятки. Разъяснительная работа среди всех участников дорожного движения (социальная реклама, плакаты) и др.</p>
		<p>Взяткополучатель – сотрудник ГАИ</p>	<p>Обогащение. Благодарность от водителя-нарушителя. Моральное удовлетворение от собственной «предприимчивости».</p>	<p>Риск ДТП. Падение авторитета службы ГАИ.</p>	
		<p>«Дальний круг» Коллеги по службе, водители, пешеходы, государство и граждане</p>	<p>Коллеги в ГАИ (начальник) – получение части денег. Водители - «пример» для подражания (можно откупиться).</p>	<p>Недоверие ко всей службе ГАИ, государству. Риск ДТП. Страх за своих близких. Сокращение бюджетных доходов, неуплата налогов с дохода – сокращение денег на социальные нужды (медицина, образование и т.п.). Неуважение к Закону. Извращенное понятие о карьере, успешности...</p>	

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

БОРЬБА СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ В ДРЕВНЕЙ И СРЕДНЕВЕКОВОЙ РУСИ

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII – начало XX вв.)

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И МИРЕ

Методические материалы

Приложения

Содержание