

Областное государственное автономное образовательное учреждение  
дополнительного профессионального образования  
«Институт повышения квалификации педагогических работников»  
ОО «Педагогическая ассоциация ЕАО РФ»

# **Антикоррупционное образование ШКОЛЬНИКОВ**

*Биробиджан, 2011*

Антикоррупционное образование школьников: В помощь учителю. – Биробиджан: ОблИПКПР, 2011. – 32 с.

Сборник инструктивно-методических материалов «Антикоррупционное образование школьников» рекомендован к печати и практическому применению в ОУ Еврейской автономной области решением редакционно-издательского совета областного ИПКПР от 23.03.2011 года.

**Составитель**

В.Ф. Коваленко, методист ОблИПКПР

**Ответственный редактор**

Т.А. Файн, ректор ОблИПКПР, к.п.н., доцент, член-корреспондент МАНПО, почетный работник общего образования РФ

**Компьютерная верстка**

Т.Н. Серга, методист ОблИПКПР

В сборник включены методические рекомендации по антикоррупционному образованию школьников на уроках обществознания и права для проведения занятий по соответствующей тематике. Предлагаемые темы уроков соответствуют возрастным особенностям обучаемых. В сборник включены исторические материалы, которые могут быть полезны при изучении курса «История России», фрагменты нормативно-правовых актов, глоссарий. Данные методические рекомендации разработаны во исполнение информационного письма Управления по вопросам местного самоуправления, губернатора Еврейской автономной области от 19.10.2010 года № 207, протокола заседания президиума Совета по противодействию коррупции при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном Федеральном округе от 17.10.2010 г. №4.

Материалы сборника могут быть использованы учителями общественных дисциплин не только для проведения уроков, но и организации внеклассной работы.

© 2011

## Содержание

<u>Введение.....</u>	<u>4</u>
<u>Рекомендации по корректировке учебных планов</u> <u>на 2 полугодие 2010/2011 учебного года</u> <u>с учетом проведения уроков по антикоррупционному образованию обучаемых.....</u>	<u>4</u>
<u>Причины, цели, значимость</u> <u>антикоррупционного образования учаЩИХСЯ.....</u>	<u>5</u>
<u>Понятие и виды коррупции.</u> <u>Коррупционные отношения.....</u>	<u>6</u>
<u>Исторический опыт противодействия коррупции</u> <u>на различных этапах исторического развития</u> <u>за рубежом и в России.....</u>	<u>8</u>
<u>Стратегия антикоррупционного противодействия</u> <u>В Российской Федерации на современном этапе.....</u>	<u>22</u>
<u>Из опыта работы</u> <u>по антикоррупционному ПРОСВЕЩЕНИЮ.....</u>	<u>23</u>
<u>Отражение коррупции</u> <u>в литературных произведениях.....</u>	<u>29</u>
<u>Глоссарий.....</u>	<u>30</u>
<u>Список рекомендованной литературы.....</u>	<u>30</u>

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

Томас Гоббс

## **ВВЕДЕНИЕ**

Цели школьного образования заключаются не только в том, чтобы дать ученикам образование, соответствующее современным требованиям общества, но и в том, чтобы работать над формированием нравственных качеств, активной жизненной позиции будущего гражданина страны. Процесс обучения и воспитания в образовательном учреждении не может достигнуть позитивного результата без учета сложностей социализации подростка в современных условиях. Образование должно помочь школьникам противостоять негативным явлениям, которые имеются в современной России, оно должно оперативно отражать те явления, которые становятся особенно актуальными в обществе. Одно из таких явлений – коррупция. Долгое время общество уходило от проблемы коррупции, в настоящее время эта тема открыта для обсуждения, борьбе с коррупцией уделяется значительное внимание на всех уровнях власти и в Российской Федерации, и за рубежом.

Согласно информационному письму Управления по вопросам местного самоуправления губернатора Еврейской автономной области от 19.10.2010 года № 207, протокола заседания президиума Совета по противодействию коррупции при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном Федеральном округе от 17.10.2010 г. № 4, педагогам, преподающим общественные дисциплины в образовательных учреждениях области, рекомендуется внести корректировки в учебные образовательные программы и в учебные планы по обществознанию (в профильных классах – по праву) на 2-е полугодие 2010/2011 учебного года для обязательного изучения учащимися МОУ материалов по антикоррупционной тематике.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО КОРРЕКТИРОВКЕ УЧЕБНЫХ ПЛАНОВ НА 2 ПОЛУГОДИЕ 2010/2011 УЧЕБНОГО ГОДА С УЧЕТОМ ПРОВЕДЕНИЯ УРОКОВ ПО АНТИКОРРУПЦИОННОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ОБУЧАЕМЫХ**

Для решения поставленной задачи педагоги общественных дисциплин области должны внести в учебные программы и планы на 2-е полугодие 2010/2011 учебного года по праву и обществознанию коррективы, на основании которых будет осуществляться обязательное проведение уроков по антикоррупционной тематике.

*Рекомендуется:*

- в 5-6 классах провести один урок по антикоррупционному образованию, урок поместить в блок «Родина»;
- в 7-8 классах провести один урок по антикоррупционному образованию, урок поместить в правовой блок.

- в 9-х - 11-х общеобразовательных классах провести 2 урока по антикоррупционному образованию, уроки поместить в правовой блок.

- в 10-х - 11-х профильных классах провести 3 урока по антикоррупционному образованию, уроки поместить в предмет «Право».

Поскольку выделения дополнительных часов на проведение уроков по вышеозначенной тематике не предполагается, педагоги могут пойти по пути объединения похожих тем курса или проводить соответствующие занятия за счет использования резервных уроков.

*Рекомендуемые темы уроков для учащихся 5-8 классов:*

- «Соблюдение закона – моя гражданская позиция»;
- «Что такое взятка и взяточничество»;
- «Коррупция в повседневной жизни».

*Рекомендуемые темы уроков для учащихся 9-11 классов:*

- «Коррупция – признаки и последствия»;
- «Читаем Уголовный кодекс РФ “Коррупционные преступления”»;
- «Нормы антикоррупционного поведения: выбор и ответственность»;
- «Коррупция в образовательной среде»;
- «Антикоррупционная политика государства»;
- «9 декабря - Международный день борьбы с коррупцией».

## **ПРИЧИНЫ, ЦЕЛИ, ЗНАЧИМОСТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ УЧАЩИХСЯ**

*Причины введения уроков антикоррупционного образования:*

- равнодушие общества к повседневным проявлениям коррупционного поведения, что способствует распространению данного антисоциального противоправного явления;

- деформация общественной морали, культивирование алчности, жадности, игнорирование закона, насилие.

*Цели антикоррупционного образования:*

- формирование системы знаний антикоррупционной направленности;

- развитие умений практического применения соответствующих норм права в отношении проявлений коррупции;

- формирование антикоррупционного мировоззрения обучаемых;

- воспитание антикоррупционных правовых установок у будущего активного гражданина общества;

- воспитание ценностных установок, развитие способностей, необходимых для формирования у молодых людей активной гражданской позиции в отношении коррупции.

*Задачи антикоррупционного воспитания:*

- дать учащимся общее представление об исторических формах коррупции, особенностях ее проявления в различных сферах жизнедеятельности, причинах, вредных последствиях этого явления;

- познакомить с явлением коррупции – ее сущностью, причинами и последствиями;

- сформировать у учащихся навыки адекватного анализа и личностной оценки данного социального явления с опорой на принцип историзма;
- сформировать у учащихся комплекс знаний, обеспечивающих в коррупциогенных ситуациях поведение в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами;
- стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения;
- поощрять нетерпимость к проявлениям коррупции;
- продемонстрировать цели, возможности, результаты борьбы с коррупцией.

### ***Значимость введения уроков антикоррупционного образования.***

Образовательная и воспитательная работа по формированию у учащихся антикоррупционного мировоззрения являются частью антикоррупционной государственной политики по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

*Ожидаемый результат антикоррупционного образования* – подготовка человека, занимающего государственные должности или взаимодействующего с представителями властных структур, вести диалог на правовой основе, избегая подкупа, взяточничества и других неправомерных действий.

## **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ КОРРУПЦИИ. КОРРУПЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ.**

Коррупция (от *лат.* corrumpere – «растлевать»). Понятие коррупции дано в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Согласно данному закону коррупция – это 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.

Субъектом коррупции может быть любой человек, обладающий властью над распределением по своему усмотрению каких-либо не принадлежащих ему ресурсов (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т. д.). Главным стимулом коррупционного поведения является возможность получения экономической прибыли, связанной с использованием властных полномочий, а главным сдерживающим фактором – риск разоблачения и наказания. Особенностью коррупции является своеобразие субъектов коррупционных деяний, которыми являются, с одной стороны, должностные лица и иные государственные и негосударственные служащие, а с другой – любые физические и юридические лица.

Выделяют отдельные проявления коррупции.

*Бытовая коррупция* порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи.

*Деловая коррупция* возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

*Коррупция верховной власти* относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

*Сущность явления коррупции:*

- особый вид правонарушений, связанный с превышением должностных полномочий;
- особый образ жизни людей, обладающих властью, который предполагает ряд традиционных действий (взятничество, проявление своеволия, подбор «нужных» людей);
- особый способ решения проблем в обход существующих законов и правил с использованием подкупа должностных лиц;
- особый подход к людям, обладающим властью, связанный с демонстрацией им своего уважения и удовлетворение их потребностей.

Такое многообразие взглядов на коррупцию порождает многочисленные сложности при его искоренении и необходимость системных усилий со стороны общества, государства, каждого человека по борьбе с коррупцией.

*Признаки коррупции:*

1. Принимается решение, нарушающее закон или неписанные общественные нормы.
2. Стороны действуют по обоюдному согласию.
3. Обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества.
4. Обе стороны стараются скрыть свои действия.

***Коррупция как системное явление.*** Коррупция – очень сложное структурное противоправное явление. Это система преступных отношений в государственных и муниципальных органах, а также отношения между физическим или юридическим лицом и государственным муниципальным органом. Эти отношения могут возникать при определенных условиях, которые в нашей стране налицо: созданы предпосылки для утверждения правового порядка, правового общества, предпосылки для правового порядка (но не само правовое общество). Главное доказательство этого – то, что мы все еще наблюдаем массовые нарушения права: противозаконный передел собственности, нарушение прав интеллектуальной собственности, уклонение от налогообложения. И, возможно, самое страшное явление, препятствующее соблюдению правовых норм в обществе, является коррупция, наблюдающаяся повсеместно – от бытового уровня до политического, что приобрело системный характер.

Основной мерой борьбы должна стать разработка и принятие законов, препятствующих совершению государственных служащими коррупционных сделок. Имеются в виду не только нормы-запреты государственным служащим

заниматься предпринимательской деятельностью или получать за свои действия вознаграждения, но и исключение возможности появления в законе норм, усложняющих (прямо или косвенно) управленческий процесс и формирующих тем самым питательную среду для возведения административных барьеров, для вымогательства, взяточничества, других форм проявления коррупции.

Коррупция представляет серьезную опасность для общества, так как:

- создает проблемы и угрозы для стабильности и безопасности общества, подрывает принципы демократических институтов, деформирует этические ценности, веру в справедливость; наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку;

- существуют связи между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств;

- связана с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю государственных ресурсов и ставить под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств;

- коррупция превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней;

- незаконное приобретение личного состояния наносит серьезный ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку;

- вовлечение детей в коррупцию и преступную деятельность представляет для государства особую опасность.

## **ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЗА РУБЕЖОМ И В РОССИИ**

На проводимых уроках, с теоретической точки зрения, важно рассмотреть коррупцию как явление социально-историческое, социально-экономическое и правовое. Учитель должен осветить исторический аспект проблемы: степени становления коррупции, формы ее проявления, причины того, что, несмотря на предпринимавшиеся государством и обществом меры, коррупция сохранялась. Через выявление причин возникновения этого феномена и понимание вреда, причиняемого им всему обществу, необходимо целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции, развивать навыки антикоррупционного поведения. Изложение материала учителем на уроке должно опираться на объективные данные и исторический опыт, которые опровергают бытующие стереотипы, традиционные заблуждения части населения в том, что коррупция не представляет значительной опасности, а ее размах не зависит от каждого члена общества. Особое внимание на уроках должно быть уделено явлениям бытовой коррупции.

Коррупция – ровесник государственности. Как свидетельствуют исторические источники, это явление имело место на всех этапах развития общества, начиная с

древних цивилизаций. При планировании уроков по антикоррупционному просвещению рекомендуется использовать исторические свидетельства, факты, позволяющие педагогу, сделать изучаемый материал для учащихся более доступным. Фрагменты документов, выдержки из исторических источников, указов разнообразят не только содержание излагаемого материала, но и позволят учителю актуализировать знания, полученные школьниками на уроках истории. Их можно использовать в процессе групповой и индивидуальной работы, целью которой будет определение видов коррупции в различных исторических условиях.

**Древний Восток:** Египет, Вавилон, Индия, Палестина.

Представления о социальных нормах и духовных ценностях, бытовавших в древнейших государствах, можно получить при изучении сохранившихся письменных источников. Извлечения из правовых актов и иных документов того времени свидетельствуют о достаточно высоком уровне их сформированности. Приведенные ниже фрагменты документов, доказывают, что в период становления человеческой цивилизации в поведении членов общества уже присутствовали определенные критерии, закрепленные в письменной форме. Они были залогом устойчивости развития общества и его целостности.

Из «Книги мертвых» в Древнем Египте:

«Я не чинил зла людям. Я не нанес ущерба скоту. Я не творил дурного. Я не поднимал руку на слабого. Я не был причиной слез. Я не убивал и не приказывал убивать»...

Законы царя Хаммурапи (1792-1750 гг. до н.э.), содержали 282 статьи, в первой и последней частях законов указана цель их составления – «чтобы сильный не угнетал слабого, чтобы оказать справедливость сироте и вдове». В эпоху Хаммурапи значительное развитие получило долговое рабство, в которое попадали разорявшиеся крестьяне и ремесленники. Чтобы смягчить противоречия, Хаммурапи ограничил действия займодавцев. Они обязаны были по истечении 3-х лет отпускать должника на свободу.

Христианские заповеди

Почитай отца и мать. Не убивай. Не распутничай. Не кради. Не произноси ложного свидетельства на ближнего. Не желай того, что принадлежит ближнему.

Спарта

Спартанка хоронила сына, и одна старушка пожалела ее: «Какое несчастье!». «Нет», – ответила спартанка. – Клянусь богами! Это счастье. Ведь я родила его для того, чтобы он умер за Спарту. Так и случилось!»

Афины (из законов Солона)

Кто не может указать, на какие средства живет, то лишается гражданских прав.

Но в то же время существовали отклонения от общепринятого поведения. Одним из них была коррупция. Древнейшее упоминание о коррупции встречается в папирусах Древнего Египта, расшифрованные клинописные тексты, относящиеся к середине III тыс. до н. э., свидетельствуют о том, что эта проблема весьма остро стояла перед шумерским царем Урукагином. Больше всего правителей, живущих в разных государствах, по свидетельствам современников, волновал вид коррупции, который проявлялся в злоупотреблениях судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения, т.е. взяточничество.

Первый трактат с осуждением коррупции – «Артхашастра» – опубликовал под псевдонимом «Каутилья» один из министров Бхараты (Индии) в IV в. до н. э. В своей работе древнеиндийский автор выделял 40 средств хищений государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринять мед, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

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

Наиболее высокого уровня развитие коррупции достигла в Древнем Риме. О них упоминается в древнейшем документе римского права «12 таблицах» (V в. до н.э.). Самым распространенным видом коррупции, распространенным среди римских сановников, была взятка.

Значительное влияние на развитие антикоррупционных тенденций в римском праве оказал Марк Туллий Цицерон – блестящий оратор, юрист, писатель. Его речи, письма, трактаты дают ценный материал для изучения самых различных сторон жизни римского общества и в частности права. Известна речь Цицерона, произнесенная им в 70 г. до н.э. в римском сенате против наместника в Сицилии – Гая Верреса, управлявшего Сицилией с 73 до 71 г. до н.э. В этой речи, опираясь на жалобы жителей острова, Цицерон обличает неограниченный произвол наместника провинции, беззастенчивое ограбление им народа, вымогательство, присвоение предметов искусства в целях собственного обогащения, что является свидетельством превышения должностных полномочий.

### **Цицерон. «Ограбление провинций»**

#### **Статья 4.**

«В бытность Верреса претором для сицилийцев не существовало ни их собственных законов, ни постановлений сената, ни общечеловеческих прав. В Сицилии каждому принадлежит только то, что ускользнуло от безмерной алчности произвола этого человека».

«В течение 3-х лет ни одно судебное дело не решалось иначе, как по мановению его бровей, преступные люди были за деньги освобождены от судебной ответственности, а уважаемые и бескорыстнейшие, будучи обвинены заочно, без слушания дела были осуждены и изгнаны».

«Этот пресловутый претор разграбил дочиста древнейшие памятники, часть которых была получена от царей, часть – от наших императоров; он ограбил все храмы, он не оставил сицилийцам ни одного изображения божеств».

Считая дело проигранным, Веррес еще до окончания процесса добровольно удалился в изгнание, его имущество было конфисковано.

В Риме времен поздней республики Гай Юлий Цезарь добился сурового наказания за подкуп и подарки должностным лицам. Запрещался, например, прием наместниками в провинциях золотых венков от подвластных городов. После убийства Цезаря борьба с коррупцией идет на спад, о чем с прискорбием пишет в документе «Божественный Август» Гай Светоний Тарквилл. В своем произведении он дает следующую характеристику сенату: «Сенат давно уже превратился в беспорядочную толпу – в нем было более тысячи членов, и среди них люди самые недостойные, принятые после смерти Цезаря по знакомству или за взятку, которых в народе называли «замогильными сенаторами».

Разрушительное влияние коррупции было одной из причин распада Римской империи.

В эпоху средневековья, при освещении социальных норм, мотивов общественного поведения человека, его правовой культуры тема коррупции нашла отражение в исламе, в православии.

Из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых»; «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188); «Дающий взятку и берущий взятку оба окажутся в адском пламени» (Хадис Пророка Мухаммеда. Сборник «Сады благодетельных» имама Ан-Навави) и т. д. Основным средством борьбы с казнокрадством была слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление.

Коренной перелом в отношении общества к личным доходам чиновников произошел в Западной Европе в эпоху Нового времени. Причинами вышеназванных перемен стали новации в образе жизни, характере мышления, в ценностных ориентирах и социальных нормах эпохи Реформации и Просвещения и становление идеи гражданского общества. Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения стали уступать место чисто служебным, а потому получение чиновником личного дохода, помимо положенного ему жалованья, начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона. Общество стало оказывать все больше влияние на качество работы государственного аппарата. В конечном счете, в централизованных государствах Нового времени коррупция чиновников хотя и не исчезла, но резко сократилась.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX и XX вв. Он имел следующие признаки:

- новый виток мер государственного регулирования привел к укреплению позиций чиновников и их власти,

- формировался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал использовать не эпизодический подкуп отдельных мелких государственных служащих, а прямое подчинение деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала.

В середине 20-го века происходит эволюция собственности, трудовых отношений, социальной структуры индустриального общества. Формируется так называемая

мое «Общество потребления» и коррупция становится его неотъемлемым признаком.

Следствием вышеназванных явлений стало появление во второй половине XX в. клептократических режимов (на Филиппинах, на Гаити, в Парагвае, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений. Такие режимы базируются на коррупции как форме организации власти.

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

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

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

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

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

*объективность* – непредвзятое решение всех вопросов;

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

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

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

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

Примером борьбы с коррупцией за рубежом может стать создание организации Transparency International. Она занимается исследованиями уровня коррупции в разных государствах. Осознавая значимость борьбы с этим

антисоциальным явлением, приобретшим мировые масштабы, ООН объявила 9 декабря Международным днем борьбы с коррупцией. В этот день в 2003 г. в мексиканском городе Мерида была открыта для подписания Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей ООН в 2003 г. 8 марта 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию. Документ обязывает подписавшие его государства (ныне это 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».

*Русская государственность на начальных этапах своей истории характеризовалась княжеско-дружинным управлением.* Князья и их дружинники и составляли «аппарат власти». Дружина жила за счет доходов князя, многочисленные пиры, раздача земель, добычи служили средствами сплочения дружины и поддержания княжеского авторитета.

В древнерусских источниках сведения о первых злоупотреблениях должностных лиц сохранились с XII в. Первыми русскими правовыми документами являются «Русская Правда» князя Ярослава Мудрого (1019-1054 гг.) и «Устав» Владимира Мономаха (1113-1125 гг.). В более поздний отрезок времени они были сведены в «Русскую Правду» в Пространной редакции. В этих документах дается характеристика вполне сложившихся феодальных отношений. В то же время Пространная редакция «Русской Правды» содержит две статьи (ст. 9 и 74), в которых устанавливает фиксированные размеры натурального и денежного обеспечения общиной государственных чиновников. Согласно этим положениям государственным чиновникам, собиравшим виры, и судебным чиновникам при взыскании ими штрафов с продажи полагалась определенная сумма от взысканных штрафов (1/5 часть), а также обеспечение продуктами питания по потребностям. Нарушения данного положения влекли за собой наказание, которые назначались по усмотрению князя или его доверенных лиц и осуществлялись в основном в виде имущественного взыскания с провинившихся.

Современники Даниила Заточника вопрошали, какая же судьба ожидает тиуна на том свете, потому что тиун несправедливо судит, взятки берет, людей мучит. Осуждение этих пороков сопровождалось порицанием общества и наказанием на государственном уровне.

По мнению многих правоведов, отправной точкой в зарождении коррупционных отношений в русском обществе является традиция «почести» – подношения даров. Рассматривая данную проблему в историческом аспекте, нельзя не учитывать особенности развития Русского государства. В тяжелые времена ордынского ига сложилась качественно новая ситуация: демократические вечевые традиции уходили в прошлое, русские князья должны были считаться с мнением золотоордынских ханов и их наместников. За ярлыком на княжение надо было ехать в столицу Золотой Орды, конечно, с подношениями хану и его приближенным. Постепенно этот обычай перешел на княжеское окружение, на тех его представителей, от принятого решения которых зависело дело или судьба человека.

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

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

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

Установление царской власти и складывание идеологии самодержавия сопровождалось реформами государственного значения. В период царствования Ивана Грозного по Судебнику 1550 г. взяточничество было признано преступлением, были установлены строгие наказания за нарушение этого запрета. Ответственность предусматривалась в виде временного и бессрочного тюремного заключения. Кроме того, изобличенные в преступлении подвергались телесным наказаниям. Виновному привязывали к шее вещь, взятую им в подарок (например, кошелек, изделие из серебра, жемчуг, соленую рыбу). Впервые в качестве наказания за чрезмерность во взятках была применена смертная казнь: дьяка, который принял в качестве взятки жареного гуся, начиненного монетами, по царскому приказу казнили. В Судебнике Ивана IV фиксируется еще одна мера, с помощью которых правительство пыталось бороться с преступлениями такого рода – этой мерой стал надзор начальников за своими подчиненными. Согласно статье 4, дьяк, составивший за взятку подложный протокол или исказивший показания сторон, уплачивал сумму иска и подвергался тюремному заключению. Вторую половину должен был уплатить боярин, не уследивший за своим подчиненным.

В 16 веке процесс централизации Русского государства был уже завершен, но достаточно оформленного государственного аппарата еще не было. Административно-территориальное деление было архаичным по причине отсутствия профессиональных управленческих кадров. В этих условиях предыдущим Великим Московским князем Иваном III практиковалось назначение служилых людей в город или волость «для расправы людям, всякого устройства землям, сбора недоимок» – то есть власть на местах была передана в руки наместников и волостелей. Они получали в управление отдельные территории (уезды, волости) и за выполнение административных и судебных функций казенного жалованья от московской власти не имели. Получали же они в свое распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх

установленных податей в казну, т.е. «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 не противоречили законам. Даже в московских приказах, где большая часть служащих получала жалованье, пусть и небольшое, «кормление от дел» было существенным и вполне легальным источником чиновничьего благосостояния. Подобные сохранившиеся «обычаи» есть не что иное, как видоизмененная практика подношения времен средневековой Руси. Но подчас аппетиты управленцев были слишком велики, что не преминуло найти ограничение в документах наследника Ивана III – Ивана IV Грозного: в Судебник 1550 г. были введены карательные статьи за мздоимство.

#### Извлечения из Судебника 1550 года

1. Суд царя и великого князя судити боярам, и околничим, и дворецким, и казначеем, и дьяком. А судом не дружити и не мстити никому, и посулу в суде не имати; також и всякому судье посулов в суде не имати.

2. А который боярин, или дворецкий, или казначей, или дьяк в суде посул возьмет и обвинит не по суду, а обыщется то в правду, и на том боярине, или на дворецком, или казначее, или на дьяке взятии писцов иск, а пошлины царя, и езд и правда, и пересуд, и хоженое, и правой десяток и пожелезное взятии втрое, а в пене, что государь укажет.

3. А который дьяк нарядит дело или запишет не по суду, не так как на суде было, без боярского, без дворецкого, без дворецкого или без казначеева ведома, а обыщется то в правду, что он от того посул взял, и на том дьяке взятии да кинути его в тюрьму...

4. Подьячей, который запишет не по суду для посула без дьячего приказу, и того поьячего бити кнутом...

5. А бесчестие детям боярским, за которыми кормления, указаны против дохода по книгам доходу;

Затем Иван Грозный пошел еще дальше: земской реформой 1555–1556 гг. институт «кормления» был ликвидирован, а сборы на содержание кормленщиков превращались в особый налог в пользу казны.

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

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

Яркий пример того, к каким последствиям может привести коррупция, – Соляной бунт 1648 г. в Москве. Масштабы коррупции в это время настолько возросли, что послужили одним из поводов к восстанию. Непопулярные меры правительства в налоговой системе усугублялись лихоимством. Особенно отличился возглавлявший Земский приказ Леонтий Плещеев, превративший 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 Траханионтов, месяцами не выплачивавший жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным и присваивавший деньги служилых людей. Свидетель тех событий описывает ужасающие беспорядки в Москве в «Лейденской брошюре»

#### Извлечения из «Лейденской брошюры»

«...Стрельцы числом в несколько тысяч, чье жалование было уменьшено и убавлено, что они не могли себя прокормить, тоже присоединились к народу, и тотчас, после обеда напали на двор Бориса Ивановича Морозова... все золотые и серебряные изделия расплющили, драгоценный жемчуг и другие камни истолкли в порошок.... Не позволили никому что-либо унести с собою, крича во все горло: “То наша кровь”»...

«С необычайным шумом они (восставшие) напали на двор Леонтия Степановича Плещеева, правителя города, чей двор они вконец также расхитили, а сам он убежал к Его царскому величеству. Оттуда они всем народом и силой устремились на двор Петра Тихоновича Траханионтова, начальника надо всей артиллерией, чей двор они также вконец разорили, а он сам бежал из города в некий монастырь»...

Во время бунта его участники потребовали выдать ненавистных высокопоставленных чиновников. Казнь «лихоимцев» послужила уроком для других государевых людей. Царю Алексею Михайловичу пришлось в специальном обращении к восставшим обещать, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи чинили расправу «без посулов».

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

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

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

Борьба с коррупционными преступлениями занимала важное место в государственной внутренней политике Петра I (1682-1725 гг.). Большое значение в борьбе Петра I с должностными преступлениями имело введение в 1711 г. института фискалов, с помощью которых Сенат осуществлял контроль деятельности государственных чиновников. Эта особая категория лиц, состоявших при Сенате, была призвана тайно выявлять злоупотребления должностных лиц, наносящих вред

государству взяточничеством и казнокрадством, доносить на них вышестоящим, обличать их в суде.

Из указа Петра I от 2 марта 1711 года

1. Суд иметь нелицемерный и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения, то ж и ябедников да последует.

Указ Петра I Сенату от 5 марта 1711 г.

1. Всем в Сенате пребывающим места иметь по списку, хто после кого написан в определительном указе.

2. Голосы иметь равные, и у всяких указов подписывать всем своими руками.

3. Выбрать обер фискала, человека Умнова и Доброва, ис какого чина ни есть.

Дела же его сие суть: должен он над всеми делами тайно надсматривать и проводывать про неправый суд: також в зборе казны и протчего. И хто неправду учинит, то должен фискал позвать его перед Сенат (какой высокой степени ни есть, и тамо его уличат. И буде уличить кого, то половина штрафа в казну, а другая ему, фискалу.

Однако порок взяточничества имел место и среди самих фискалов. Например, фискал Нестеров был уличен во взятии с провинциал-фискала Попцова 300 рублями, а также рожью, скотиной, часами и др.

Будучи образованным государственным деятелем, царь осознавал ту опасность, которую создавала коррупция проводимым им государственным реформам. Указ от 23 октября 1713 г. «О доношении всяким людям о государственных интересах царскому величеству самому» Петр обещал вознаграждение тем, кто донесет на казнокрадов, и «кто на такого злодея подлинно донесет... тому за такую его службу богатство того преступника движимое и недвижимое отдано будет; а буде достоин будет, дастся ему и чин его». Следует отметить значение Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» (24 декабря 1714 г.), в котором взяточничество квалифицировалось как преступление, подлежащее строжайшему наказанию. За взяточничество Петр I установил смертную казнь. В более легких случаях взяточнику грозила вечная ссылка с вырыванием ноздрей и конфискация имущества. Взятчиков также нещадно били батогами, клеймили, ссылали, однако принимаемые меры желаемого эффекта не давали

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

В 1715 г. царь пошел еще на одну меру: все чиновники стали получать фиксированную зарплату. Казалось бы, проблема материального обеспечения была решена. Но государственные реформы привели к росту количества чиновников, жалованье из казны выплачивалось нерегулярно и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода.

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

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

Вскоре после смерти Петра I жалованье чиновникам отменили, и «кормление от дел» вновь стало для госслужащих единственным способом не умереть с голоду. XVIII век в целом характеризовался противоречивым отношением к лихоимству со стороны правительства. Причиной взяточничества правительство не уделяло должного внимания, а без их установления и искоренения уничтожить эти негативные явления невозможно. Такое направление государственной политики в области борьбы с должностными преступлениями просуществовало до Екатерины II. В отличие от своих предшественников императрица не ограничилась нравоучениями и показательной расправой над взяточником. Было возвращено фиксированное жалованье чиновникам столицы, 15 декабря 1763 г. Екатерина издала манифест о назначении фиксированного жалованья чиновникам, служащим в провинции. Этот манифест стал крупным шагом вперед в деле упорядочения внутреннего управления России, так как годовой оклад служащего средней руки составил 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 безупречной службы была назначена пенсия. Однако расхождения в размерах оплаты нижних, средних и высших чинов сохранялись и были огромными. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля деятельности чиновников, оно, как правило, довольствовалось поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления.

...Итак, анализируя процесс становления и развития государственного управления можно отметить, что существовали социально-политические противоречия в государственном управлении – с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой – низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, коррупционным действиям. Причина этого явления заключалась в несовершенстве системы российского управления, поверхностности реформ, в традиционализме феодальной системы отношений, нерешительности при обновлении чиновничьих кадров. При этом можно отметить некоторую преемственность правящих лиц: указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов» был развит в законодательных актах правительств Екатерины II, Александра I, Александра III и других государей. Но взяточничество оставалось негласной статьёй доходов чиновников всех рангов. Фактически взятки превратились в механизм государственного управления. Расширялся круг коррупционных правонарушений – к взяткам приравнивались незаконные поборы с населения при сборе податей, принесении присяги, оформлении документов, вымогательство. Особая борьба велась против казнокрадства, растраты казенных денег, своеобразным составом преступления против казны считалась расточительность, появился новый вид лихоимства – подлог.

Основными средствами борьбы с продажностью чиновничества признавались следующие: создание правовой базы, повышение денежного содержания госслужащих, установление соразмерных с должностным нарушением мер

наказания. По мнению императора Николая I, для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц в первую очередь необходимо было установить повсеместный контроль их деятельности. Решить эту задачу было призвано созданное в 1826 г. III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии.

Фрагмент из докладной записки Николаю I (1826 г.)

Случаи, в коих судья посягает на удовлетворение страсти стяжания, суть следующая:

а) Самое действие суда: суд... может быть неправый, несправедливый, пристрастный, лицемерный, разорительный... продажный;

б) другой случай. Предоставляет судье в форме или обряде судопроизводства возможность удовлетворения любостяжания чрез проволочку и чрез умышленное запутывание подверженных его решению дел;

в) третий случай есть отказ в суде;

г) четвертый – принуждение к суду.

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

В целом в середине XIX в. в правительственных кругах наблюдалась непоследовательность в борьбе с должностной преступностью. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам правительство было снисходительно, и метастазы коррупционных преступлений поразили все звенья государственного аппарата, стали реальной жизнью общества.

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

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

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

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

При советской власти понятие «коррупция» не признавалось и было введено в употребление лишь в конце 1980-х гг. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Отрицание данного термина было призвано продемонстрировать отсутствие коррупционеров среди советских чиновников. Причины возникновения этих явлений связывались с условиями, присущими буржуазному обществу. 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.

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

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

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

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

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

80-е годы 20-го века стали своеобразной полосой в борьбе с коррупцией. Заметный общественный резонанс в СССР вызвало так называемое «узбекское дело» (собрательное название для серии уголовных дел об экономических и коррупционных злоупотреблениях в Узбекской ССР, расследование которых проводилось в конце 1970-х - 1980-х гг.). После смерти Л.И. Брежнева, последовавшей 10 ноября 1982 г., и избрания 12 ноября того же года Ю.В. Андропова на пост Генерального секретаря ЦК КПСС расследование коррупционных злоупотреблений в Узбекистане получило новый стимул. Была создана специальная комиссия, ее работу возглавили Т.Х. Гдлян и Н.В. Иванов. Всего было возбуждено 800 уголовных дел, по которым было осуждено на различные сроки лишения свободы свыше 4 тыс. человек, обвиняемых в приписках, взятках и хищениях, причем далеко не все они были непосредственно связаны с хлопковой промышленностью.

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

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

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

Это дело стало последним показательным процессом советской карательной юриспруденции, когда смертная казнь являлась главным доводом режима в разговоре с собственными гражданами, дерзнувшими нарушить социалистическую

законность. Подобные антикоррупционные акции, видимо, должны были продемонстрировать серьезность намерений руководства и запугать тех, кто поверил в свою безнаказанность, но проводились они никак не для того, чтобы на основе имевшейся информации предложить внятный план преобразований и выхода из кризиса.

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

## **СТРАТЕГИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

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

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

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

Новые власти продолжили борьбу с этим явлением. И в то же время эффективность ее была низкой. По свидетельству руководства МВД РФ, число дел, возбужденных против коррупционеров, было крайне малым. Так, по данным Государственной налоговой службы, в 1995 г. уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы, а осуждено всего шесть. По статье «Злоупотребление властью» возбуждены дела против 17 работников. Не осужден ни один! Не лучшей была ситуация и в 1996-1997 гг. Это было время интенсивного проникновения коррупции в сферы государственного управления, становления коррупционных сетей, институционализации коррупции, сращивания ее с организованной преступностью, формирования новых видов и форм проявления, трансформировавшихся из ранее существовавших.

Таким образом, со сменой общественного строя в 1990-х гг. коррупция приобрела огромный размах. Условиями расцвета коррупции стали ускоренная капитализация экономических отношений общества, включение России в глобальные мировые экономические отношения, минимальное влияние со стороны

государства на передел собственности, так как основной задачей было в кратчайшие сроки создать класс собственников, которому вменялась в обязанность защита нового строя. После первого передела собственности началась борьба в кабинетах за господство конкретных кланов в экономике страны. Большое число чиновников и предпринимателей ощутили вкус личной наживы. Прежние законодательные и моральные ограничения оказались неэффективными.

Распространение коррупции представляет национальную угрозу, ставит под сомнение успех социально-экономических преобразований. Сегодня коррупция является главным препятствием на пути экономического роста страны. Обязательной частью урока, вне зависимости от класса, в котором он проводится, должно стать изложение политических общественных инициатив, направленных против коррупции. Правовой базой, на основании которой ведется борьба с коррупцией в Российской Федерации, являются:

- Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568), Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции";

- Уголовный кодекс Российской Федерации, глава 30;

- нормативные акты субъектов РФ.

Примерами борьбы с коррупцией в Российской Федерации могут стать материалы СМИ (например, дело о коррупции начальника московского метрополитена), данные правоохранительных органов (в ЕАО за 2008-2010 годы было возбуждено 45 дел по коррупции).

## **ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ ПО АНТИКОРРУПЦИОННОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ**

При проведении уроков необходимо внедрять активные формы антикоррупционного просвещения школьников:

- ролевые игры, «карточные» методики, дискуссионные формы, дебаты, проектную технологию, практикумы, суды над коррупцией, создание буклетов, коллажей;

- использование Законодательства РФ и регионального законодательства по вопросам коррупции, материалов СМИ;

- встречи с представителями правоохранительных органов для квалифицированного освещения данного явления в жизни общества.

- опору на социальный опыт учащихся и знания, полученные ими на уроках истории и литературы.

Отправной точкой выбора методики станет возраст и уровень готовности класса к восприятию информации.

Ниже приводятся возможные образцы уроков, заданий, таблиц, которые педагог может использовать в преподавательской деятельности.

### Задание учащимся

В каких из описанных ниже ситуаций налицо признаки коррупции? Какие это признаки?

- Командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств – материалов, техники, труда военнослужащих.
- Вышестоящее руководство, ссылаясь на большой объем работы, в 2 раза повысило оклады работникам своего министерства.
- Чиновник, выдающий лицензию на определенный вид бизнеса, создает для этого искусственные преграды.

\*\*\*

Было подсчитано, что в Италии после проведения операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20%.

Один британский чиновник министерства обороны был осужден на 4 года за крупные взятки. Эксперты установили, что ущерб государству, нанесенный действиями этого чиновника-взяточника, составил 200 млн. долларов.

По оценкам российских правоохранительных органов, криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности (нефть, газ, редкоземельные металлы) контролируют до 50% получаемой прибыли.

Сделайте все возможные выводы из приведенных фактов.

Задание учащимся

- Известно, что чиновников подталкивает к взяткам низкая зарплата, несправедливость вышестоящих по отношению продвижения по службе... Продолжите перечень.

- Некоторые исследователи считают, что коррупция – важный источник капитала, который помогает поддерживать гибкость рынка и предпринимательство.

Разделяете ли вы эту позицию? Свое решение обоснуйте.

Работа со схемой

Коррупция в зеркале общественных наук.

<p><b>Экономические труды.</b> В них подчеркивается, что долгосрочное негативное воздействие коррупции на рынок и благосостояние общества; коррупция особенно распространена там, где сильно вмешательство государства, а риск наказания низок.</p>	<p><b>Политология</b> говорит о коррупции как о различных способах использования власти. Большинство исследователей отмечают неблагоприятное воздействие коррупции на политическую и бюрократическую стабильность и эффективность.</p>
<p><b>Социологи</b> рассматривают коррупцию как нарушение принятых в обществе норм поведения и социального благополучия как установление отношений «клиент – хозяин».</p>	<p><b>Правовая литература</b> трактует коррупцию в контексте отклонения от правовой нормы, допускаемого произвола и незаконного использования государственного имущества.</p>

Задание к таблице

Чем объяснить, что явление коррупции изучается многими общественными науками?

Задание учащимся

По свидетельству Всероссийского центра изучения общественного мнения Ю. Левады, он не получает заказов на исследование отношения россиян к коррупции ни от государственных структур, ни от частных фирм. Как вы думаете, почему? Сам Левада полагает, что причина проста: заказчиков нет, потому что у них «рыльце в пушку». Согласны ли вы с этим объяснением? (Источник – «Конституционное право: Восточноевропейское обозрение». 2001 г. № 1).

## Тема урока «Проявление коррупции в древнеримской республике».

### 7 КЛАСС

#### ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

- Познакомить учащихся с Римской аристократической республикой.
- Раскрыть факт, что уже в те времена существовал подкуп должностных лиц, взяточничество, хищение имущества.
- Формировать у учащихся понятие о коррупции.

**МЕТОДЫ** – работа с материалами учебника, работа с документами, ролевая игра.

#### ХОД УРОКА

В начале урока учащиеся знакомятся с правлением в Римской республике. Подчеркивается, что в Риме существовала аристократическая республика. В ней вся власть находилась в руках богатых граждан, поскольку государственные должности не оплачивались.

На доске записываются вопросы и задания:

*Изучите документы и докажите, что в Римской республике существовала коррупция, расскажите, в чем она проявлялась.*

*Какой вред гражданам Римской республики причиняло несоблюдение законов?*

*Сравните поведение Цицерона и Вера, когда они занимали важные должности в Римской республике. Что влияло на их поведение?*

Учащиеся делятся на три группы. Одна группа занимается поиском в документах фактов, когда Цицерон обвиняет Вера. Вторая группа старается выявить причины такого поведения Вера. Третья группа выясняет, что представляют собой потерпевшие и какой вред им причинен.

Учащимся предлагается распределить между собой роли и изобразить судебный процесс.

**ОБОБЩЕНИЕ:** после изучения документов учащиеся указывают, что преступления совершены Вером. Они делают вывод, что в Римской республике не соблюдались законы, чем причинялся вред гражданам республики. В беседе с учащимися подчеркивается, что коррупция существовала еще в античные времена. Раскрывается ее значение в жизни чиновников, а также вред, причиняемый обществу и государству.

#### ПРИЛОЖЕНИЯ

##### Источник А

**Плутарх о Цицероне:** "Цицерон владел небольшим, но достаточным для его расходов имуществом, и было удивительно, что он не брал ни вознаграждения, ни подарков за свои защитные речи, особенно в то время, когда вел дело Вера. Виновность этого человека, который, будучи пропретором в Сицилии, совершил много злодеяний и в отношении которого сицилийцами было возбуждено дело, он доказал не своими речами, а как раз тем, что не выступил с речью. Преторы, пытаясь выслужиться перед Вером, откладывали дело до последнего дня, и было ясно, что одного этого дня не будет достаточно для произнесения речей и решения не будет. Тогда встал Цицерон и сказал, что речи не нужны, вызвал и расспросил свидетелей, затем предложил судьям голосовать <...>"

##### Источник В

**Из речи Цицерона о Вере:** "В бытность Вера претором для сицилийцев не существовали ни их собственные законы, ни решения нашего сената, ни права человека. В Сицилии каждому принадлежит лишь то, на что не распространились безграничная жадность и произвол этого человека <...>. В течение всех трех лет ни одно судебное дело не решалось иначе, чем движением его бровей; никакое имущество не наследовалось от отца или деда, чтобы оно ни было бы отобрано решением суда по приказу Вера <...> самые страшные преступники за деньги освобождались от судебной ответственности, а уважаемых и в высшей степени добродетельных людей, обвиненных заочно, осуждали без суда и отправляли в ссылку"

## ТЕМА УРОКА «ПРАВЛЕНИЕ В РИМСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ». 8 КЛАСС

**Цели и задачи.** Опираясь на схему правления в Римской республике, охарактеризовать систему правления в республике, определить роль сената и других должностных лиц в государстве, выяснить причины борьбы плебеев и патрициев.

Доказать, что Римская республика была аристократической. На основании представленной ситуации раскрыть способы, с помощью которых римляне становились должностными лицами, сказать, что это были за люди, каким ценностям они отдавали предпочтение, раскрыть вред их деятельности для государства и общества, рассказать о судьбе таких должностных лиц.

**Учебные материалы.** Схема правления в Римской республике, материалы о деятельности должностных лиц. Подготовленные учителем материалы о жизни и деятельности Гая Валерия Бусикума и его сына Гая-младшего.

**Методы:** объяснение, анализ, ролевая игра, дискуссия после сыгранной ситуации.

### Ход урока

Вспоминаем, при каких обстоятельствах и когда Рим стал республикой.

Представляется схема правления, материалы о деятельности должностных лиц, и вместе с учащимися с использованием материалов и схемы дается характеристика правлению. В ходе беседы обсуждаются причины и результаты борьбы между плебеями и патрициями.

Учащимся задаются вопросы:

*Какова была роль консула и народного трибуна в государстве?*

*Каким путем стремился сделать карьеру Гай-младший? Как ему удалось стать консулом?*

*Почему Гай-младший ввязался в коррупцию? В чем это проявилось? Выяснить с учащимися, как они понимают коррупцию.*

*Какова судьба этого человека? Как вам кажется, почему?*

*Какие ценности были важны для отца, и почему сын их поправил?*

*Кому был причинен вред в период правления Гая-младшего?*

*Небольшая группа учащихся разыгрывает ситуацию (подготовленную дома).*

*Дискуссия на основе заданий, данных учащимся перед инсценировкой.*

*Обобщается тема, делается акцент на том, что Римская республика была аристократической.*

**СВЯЗИ С АНТИКОРРУПЦИОННЫМ ПРОСВЕЩЕНИЕМ** доказывається, що корупція існувала вже в античні часи. Розкривається її значення в житті чиновників і шкода, завдані суспільству і державі.

### **ПРИЛОЖЕНИЕ**

Гай Валерій Бусікум народився на півдні Італії, в містечку Тексалика, де довгий час процвітала торгівля оливковою олією. Його родина також займалася цим делом і успішно його розвивала. Його батько, Гай-старший, після багатьох років, проведених у владі, був обраний на посаду консула. Гай-старший був шанованим і чесним консулом, і в його часи консулом в Римі панували мир і спокій, їм було укладено багато мирних договорів з державами, раніше вважувалися ворогами Риму. Свого сина консул також хотів зробити шанованим правителем, однак Гай-молодший прославився своєю агресивністю і нетерплячістю. Після кількох марно прожитих років Гай-молодший також вирішив прийти до влади і йти по слідах батька, однак він не хотів так довго, як його батько, чекати, тому намагався використати вплив батька для отримання хорошого поста. Для початку він намагався отримати місце трибуна, але через своїх абсурдних висловлювань, різних закликів лише ставав посмішкою в очах людей. Як розповідають, трибуни були потрібні в будь-який час доби, їх могли викликати навіть вночі, якщо траплялася якась біда. Трибуни мали право призупинити рішення вищих органів влади. Їм також заборонялося покидати Рим, це умову не задовольняло Гаю, і він вирішив більше не отримувати місце трибуна. Ще через кілька років Гаю було довірено керувати італійською провінцією - Сицилією. Через своїх дурних висловлювань і невіжества він швидко був звільнений з цієї посади і повернувся в Рим. Повернувшись в Рим, він захотів отримати місце консула. Консули мали право скликати збори. Після смерті його батька, консула Гаю-старшого, знайти для Риму гідного спадкоємця було дуже складно. Після смерті батька молодий Гай намагався отримати цю посаду всіма можливими способами. Желая, щоб люди його підтримали, Гай пообіцяв їм багатство і хорошу життя, як тільки стане консулом. Нарешті, через три роки Гай Валерій Бусікум став консулом, громадяни Риму чекали від нього обіщаної підтримки. Стремясь ще більше посилити свій вплив на владу, він одружився з дочкою сенатора Типерії. Через якийсь час Г.В. Бусікум разом з квесторами, розпорядившись державною скарбницею, вступив в корупцію. Вони вдвоє врізали виділені для солдатів кошти, громадянам Риму збільшили податки. Гай втайні продав ворогам землю, як раз і відвоювану Римом у ворогів. Він протидіяв тому, щоб громадяни Риму отримали повну свободу. В Римі вже давно збиралися поділити багатства порівну між громадянами і усунути величезну майнову нерівність між багатими і бідними, однак Гай не дозволив зробити це, в результаті чого заручився сильною підтримкою багатих. Бусікум завдяки корупції нажив багатства, однак разом з тим заслужив величезну недовіру з боку людей. В кінці кінців, в римських провінціях почалися повстання, люди намагалися відвоювати свої права. Швидко Гай був убитий повстанцями, а на його місце був обраний інший консул, відновивший старі закони і борючийся за свободу громадян Риму.

Занимаясь просветительской деятельностью в области превенции коррупции, педагоги должны, интегрировать антикоррупционное образование не только в учебные предметы, но и внеурочную деятельность. В связи с этим рекомендуется разработать и включить в учебный план МОУ на 2-е полугодие 2010/ 2011 учебного года (а в последующем для ежегодного изучения) факультативные, элективные курсы по изучению коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто (бытовая коррупция).

## **ОТРАЖЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ЛИТЕРАТУРНЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЯХ.**

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

Русский человек, неоднократно сталкиваясь с беззаконием и мздоимством, также 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 есть 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.

Отрывок из произведения Н.В. Гоголя «Мертвые души».

*Полицмейстер был некоторым образом отец и благотворитель в городе. Он был среди граждан совершенно как в родной семье, а в лавки и гостиный двор наведывался, как в собственную кладовую. Вообще он сидел, как говорится, на своем месте и должность свою постигнул в совершенстве. Трудно было даже и решить, он ли создан для места или место для него. Дело было поведено так умно, что он получал вдвое больше доходов противу всех своих предшественников, а между тем заслужил любовь всего города.*

Не обошли этот порок и баснописцы. В начале XIX в. великий И.А. Крылов посвятил этой теме басню «Лисица и сурок». В пьесах А.Н. Островского поставлена проблема злоупотреблений в государственном аппарате («Доходное место», «Воевода» и др.).

Яркие художественные образы «переродившихся» советских служащих были созданы В. Маяковским, И. Ильфом и Е. Петровым, М. Зощенко, М. Булгаковым и другими авторами. Имя одного из героев книги Ильфа и Петрова «Золотой теленок» Корейко, скромного служащего ничем не примечательного учреждения и одновре-

менно подпольного миллионера, сколотившего состояние на теневых незаконных махинациях, до сих пор является нарицательным.

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

## **ГЛОССАРИЙ**

**Посул** - взятка.

**Бесхитростно** - по ошибке.

**Правая грамота** - постановление суда.

**Пени нет** - наказания (штрафа) нет.

**Не по суду** - за взятку, вопреки достоверным результатам следствия и суда.

**Взятки исцов иск** - взыскать штраф в размере суммы иска.

**Езд и правда, и пересуд, и хоженое, и правой десяток и пожелезное** - перечислены судебные расходы (езд, хоженое) и пошлины, взимаемые с виновного в тройном размере.

**Бесчестие** - плата за оскорбление.

**Кормление** – доходы, получаемые за исполнение обязанностей по делам управления.

**По книгам доходу** - по доходам, записанным в книгах.

## **СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.**

1. Антикоррупционное воспитание: система воспитательной работы по формированию у учащихся антикоррупционного мировоззрения в общеобразовательном учреждении: Методические рекомендации. – Санкт-Петербург, 2010.
2. Возможности антикоррупционного воспитания в общеобразовательной школе: Методическое пособие. – Министерство просвещения и науки Литовской республики, 2006.
3. Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников на уроках истории и обществознания: Методическое пособие. – «Вентана-Граф», 2009.
4. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Противодействие коррупции через образование: Методические рекомендации. – Ульяновск, 2010.
5. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. – Санкт-Петербург, 1997.
6. Хрестоматия по истории СССР с древнейших времен до конца 18 века. – Москва: «Просвещение», 1989.
7. Хрестоматия по истории древнего мира. – Москва: «Просвещение», 1987.
8. Хрестоматия по истории древнего мира. – Москва: «Просвещение», 1986.
9. Самарская городская молодежная общественная организация «Педагогический клуб "Радуга", гражданская акция "Непоседа": Методическое пособие.
10. Журнал «Преподавание истории и обществознания в школе» № 3, 1999 г.

Антикоррупционное образование школьников: В помощь учителю. –  
Биробиджан: ОблИПКПР, 2011. – 32 с.

Сверстано и отпечатано в РИО областного ИПКПР  
г. Биробиджан, ул. Пионерская, 53.