**План**

Введение

Глава I. Местничество и система кормлений

Глава II. Коррупция как явление общественной жизни

Глава III. Проблема коррупции: пути решения

Заключение

Список источников и литературы

**Введение**

Явление коррупции хорошо известно с древнейших времен, оно было присуще государствам в любые периоды их развития.

Точную дату зарождения, расцвета этого явления дать невозможно, потому что это можно сравнить, с жертвоприношением. Когда люди приносили в «жертву» животных, продукты, ценные металлы, драгоценные камни богу, идолу или царю, вождю, чтобы жизнь их стала легче, чтобы урожай был больше. Явление носило значение задабривания. Общество развивается, и запросы, потребности его становятся более индивидуальны: «задобрить» кого-либо во благо себе, близкому себе человеку.

Корыстные злоупотребления по службе возникли с появлением управляющих (вождей, князей) и судей, которые должны были воздействовать на их объективность и добросовестность при решении спорных вопросов.

Уже «Повесть временных лет» рисует Владимира Святославича типичным князем-кормильцем: он устраивал воскресные пиры для дружинников, кормил их ежедневно и раздавал съестное нуждающимся. Во время полюдья князь и его дружина кормились за счет населения. Однако, сообщая об этом, источники употребляют двусмысленное выражение «земля кормила князя» в обмен на услуги. Конечно, имеется в виду население, но в древности и для земли, и для населения употребляли одно слово. Вначале князь не претендовал на большее, но со временем он начал доверять административные и судебные задачи своим слугам, наместникам и волостелям. Эти представители княжеской власти получали от князя право кормиться за счет населения. При вступлении в должность им полагался въезжий корм и корм на праздники. Судебные и другие пошлинные сборы дополняли их доходы. Эта практика исполнения княжеской власти получила у историков название системы кормлений [12; 45]. В глазах своих слуг князь утверждал образ власти, которая кормит.

Томас Гоббс пишет в «Левиафане»: «люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения». К ним же он относил «имеющих много могущественных родственников или популярных людей, завоевавших себе высокую репутацию», которые осмеливаются нарушать законы в надежде, что им удастся оказать давление на власть, исполняющую закон. Коррупция по Гоббсу «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам» [4; 229].

Вывод, сделанный в середине XVII века оказался актуален и в начале XXI.

Проблема коррупции и взяточничества в России встала так угрожающе остро, что мотивы и актуальность выбранной темы просто очевидны. Покупается и продается все: от оценок в школе до принятия закона в Госдуме. Если в период правления команды Б.Н. Ельцина, в целом по России в 1995 году зарегистрировано свыше 14,2 тысячи должностных преступлений, то уже в 1997 году было выявлено свыше 16 тысяч преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В то же время, по данным ученых и специалистов, значительное число фактов взяточничества (90 %) остается нераскрытым [1; 7 - 9].

Массовый характер приобрели факты незаконного выделения, получения и использования льготных кредитов, перелива капиталов в теневую экономику и зарубежные банки, отмывания денег, полученных преступным путем. Эти действия неизбежно сопровождаются разного рода корыстными злоупотреблениями должностными полномочиями, значительными суммами взяток.

Целью моей работы является анализ исторических взаимосвязей местничества и проблемы коррупции и выявление путей решения указанной проблемы. Задачи, вытекающие из цели, сводятся к следующим.

Во-первых, раскрыть сущность феномена местничества и системы кормлений.

Во-вторых, изучить понятие, признаки и особенности коррупции на современном этапе.

И, в-третьих, охарактеризовать пути решения проблемы коррупции.

Цель и задачи определили структуру работы.

**Глава I. Местничество и система кормлений**

Местничество. Это слово прочно вошло в наш разговорный язык. Местничать — значит противопоставить частные интересы государственным. Местничество регулировало служебные отношения между членами служилых фамилий при дворе, на военной и административной службе, было чертой политической организации русского общества.

Само название это произошло от обычая считаться «местами» на службе и за столом, а «место» зависело от «отечества», «отеческой чести», слагавшейся из двух элементов — родословной (то есть происхождения) и служебной карьеры самого служилого человека и его предков и родственников. [18; 319]

Сложилось местничество при дворе великого князя Московского на рубеже XV-XVI вв., как следствие централизации государства и ликвидации удельной системы. Место боярина в служебно-иерархической лестнице чинов определялось с учетом службы предков при дворе великого князя. В соответствии с этим порядком назначения на военные и государственные должности определялись не пригодностью или способностью человека, а его «отчеством» (знатностью) и положением родни (отца, деда). Получалось, если отцы двух служилых людей находились на совместной службе так, что один из них подчинялся другому, то их дети и внуки должны были находиться в тех же взаимоотношениях. Человек не мог принять «невместное» (недостаточно почетное) назначение, так как причинил бы этим урон всему своему роду. Местничество было особенно выгодно нетитулованному старомосковскому боярству, которое гордилось не просто знатностью, а заслугами на службе московским князьям. Однако местничество препятствовало продвижению способных, но незнатных людей. Особенно опасными оказывались местнические споры во время военных походов. Местничество отражало могущество аристократических родов. Однако назначение на службу становилось сложной и запутанной процедурой, сопровождавшейся т.н. «местническими спорами», длительными тяжбами, судебными разбирательствами, что составляло значительное неудобство уже в середине XVI века.

Местничество, с одной стороны, разобщало знать на соперничающие кланы, а с другой - консолидировало, закрепляя за узким кругом знатных фамилий исключительное право на замещение высших постов.

Местничество являлось одним из тех институтов феодального государства, которые обеспечивали монопольное право на руководящую роль в важнейших органах государства представителям феодальной знати. Сущность местничества состояла в том, что возможность занятия тем или иным лицом какого-либо поста в административных органах или в армии предопределялась местническими счетами, то есть взаимными соотношениями между отдельными феодальными - княжескими или боярскими - фамилиями, а внутри этих фамилий - взаимными соотношениями между отдельными членами этих фамилий. При этом исключалась возможность изменения этих соотношений, так как это означало бы изменение порядка мест в служебной, придворной или военной иерархии. Это приводило к тому, что для занятия каким-либо лицом того или иного поста нужно было, чтобы положение данного лица в местнической иерархии соответствовало тому положению, какое занимал в этой иерархии тот пост, а занятие которого претендовало данное лицо [16; 591].

К первой половине XVI века взаимоотношение знатных фамилий было строго установлено, и московское правительство при всех своих служебных назначениях тщательно соблюдает правила местнического распорядка. Официальная родословная книга – «Государев родословец», содержавшая в себе поимённые росписи важнейших служилых родов в порядке поколений, была составлена в начале царствования Грозного. Фамилии, помещённые в государевом родословце, назывались родословными. По родословцу определяли старшинство лиц одной фамилии, когда им приходилось отбывать службу по одному наряду.

Для определения служебного старшинства лиц разных фамилий в 1556 году составлена была книга – «Государев разряд», где были записаны росписи назначений знатных лиц на высшие должности придворные, по центральному и областному управлению, начальниками приказов, наместниками и воеводами городов, полковыми походными воеводами и т.п. Государев разряд составился из обычных погодных росписях служб за 80 лет назад, т.е. начиная с 1475 года.

Определяемое по государеву родословцу служебное отношение знатного человека к его родичам и устанавливаемое Государевым разрядом его отношение к чужеродцам называлось его «местническим отечеством»; утвержденное записью в разряде положение его рода среди других знатных родов составляло «родовую честь», выяснявшую служебное достоинство знатного человека.

Местничество устанавливало, следовательно, не наследственность служебных должностей, а наследственность служебных отношений между отдельными знатными родами. «Отечество» приобреталось рождением, происхождением, принадлежностью к знатному роду. Но эту унаследованную отеческую честь поддерживала служба, соответственная родовому отечеству. Вольное или невольное уклонение знатного человека от службы вело к «закоснению» всего его рода. Человеку, выросшему в закоснении, трудно было выдвинуться на высокое место.[21; 172 - 173]

Основными органом власти общегосударственного уровня в тот период были царь и Боярская дума, состоявшая из светских и духовных феодалов, действующая постоянно на основе принципа местничества и опиравшаяся на профессиональную (дворянскую) бюрократию. Это был аристократический совещательный орган. Царь совмещал в одном лице законодательную, исполнительную и судебную власть одновременно.

Отраслевыми органами центрального управления стали приказы (Посольский, Поместный, Разбойничий, Казенный и др.), совмещавшие административные и судебные функции и состоявшие из боярина (глава приказа), приказных дьяков и писцов. При Иване III зарождаются органы аппарата управления.

На местах находились специальные уполномоченные. Наряду с отраслевыми приказами позже стали возникать территориальные, ведавшие делами отдельных регионов. [8; 165]

Закладываются основы местного управления. Основу местного управления составляла система кормлений. Страна делилась на уезды, уезды на волости. Взамен выселенных князей, Иван III начинает посылать наместников. Это были приближенные Ивана III, которым за заслуги отдавали земли в управление. Наместники и волостели (в уездах и волостях) назначенные великим князем и в своей деятельности опирались на штат чиновников (праведчиков, доводчиков и др.). Они ведали административными, финансовыми и судебными органами, не получали жалования из казны, а "кормились" за счет населения вверенной им территории отчисляя часть сборов с местного населения себе. Два-три раза в год население обязано было поставлять основной "корм" в форме различных продуктов. Дополнительным источником доходов для наместника был суд и известная часть пошлин с торгов и лавок. Взимаемые с населения корма не регламентировались. Срок пребывания в должности не был ограничен.

Деятельность наместников и штата чиновников была лишь дополнением к главному - к праву получать «кормление», т.е. собирать в свою пользу часть налогов и судебные пошлины – «присуд».

Кормление давалось в награду за прежнюю службу. Вначале система кормлений способствовала объединению Русского государства. Московские служилые люди были заинтересованы в расширении владений Москвы, так как при этом возрастало число кормлений. Но система кормлений обладала большими недостатками. Управление оказывалось для кормленщиков только обременительным придатком к получению "корма". Поэтому свои обязанности они исполняли плохо, нередко передоверяли их тиунам. К тому же в получении кормлений не было порядка. Такая система местного управления не соответствовала задачам централизации. В распределении должностей возникает новый принцип, который называется местничеством. [7; 187]

Московские великие князья (а затем цари) вели упорную борьбу против местничества, так как местничество связывало их и ставило их действия под контроль феодальной знати. Феодальная знать, в свою очередь, упорно боролась за сохранение местнических привилегий.

Первые шаги в области ограничения наместничьего управления были сделаны Иваном III путем введения в практику выдачи на места специальных уставных грамот, регламентировавших права и обязанности наместников и волостелей. Наиболее ранней из известных грамот этого времени является Белозерская уставная грамота 1488 года. Основное внимание в ней уделено регламентации деятельности органов административного управления, соотношения функций местных властей и великокняжеских наместников, а так же разделению юрисдикции между местным наместничьим судом и центральным великокняжеским. Белозерскую уставную грамоту считают предшественницей Судебника 1497года [9].

По Судебнику 1497года сокращены были сроки деятельности наместников (от одного до трех лет), подвергались сокращению «доходные статьи» кормлений, которые теперь уже обычно переводятся на деньги.

Корм состоял из «въезжего корма» (при въезде наместника на кормление), периодических поборов два-три раза в год (натуральных или денежных), пошлин торговых (с иногородних купцов), судебных, брачных («выводной куницы»). За превышение таксы корма наместнику угрожает наказание. Состав подчиненных органов наместничьего управления также носит частно-государственный характер; суд отправляет через холопов-тиунов (2 помощников) и доводчивов (вызов в суд около десяти человек), между которыми делит станы и деревни уезда, но ответственность за их деяния падает на него самого.

В ноябре 1549 года был издан приговор о местничестве. В «Вопросах» Ивана IV Стоглавому собору обстоятельства и мотивы издания приговора о местничестве изложены следующим образом: «Отец мой, Макарий митрополит, и архиепископы, и епископы, и князи, и бояре. Нарежался есми х Казани со всем хрисолюбивым воинством и положил есми совет своими боляры в пречистой и соборной перед тобою, отцем своим, о местех в воеводах и в сяких посылах в всяком разряде не местничатися, кого с кем куды ни пошлют, чтобы воиньскому делу в том порухи не было; и всем бояром тот был приговор люб». Таким образом, целью издания приговора «О местах» было создать условия, позволяющие не допустить «порухи» «воинскому делу» во время похода, проистекавшие от местничества в «посылках» и в «разряде» [17].

Приговор о местничестве от ноября 1549 года состоит из двух частей. Первая часть приговора посвящена воеводам основных пяти полков, на которые делилась армия: Большого, Правой руки, Левой руки, Передового и Сторожевого. Во второй части речь идет об остальных служилых людях - невоеводах.

По своему содержанию приговор 1549 года формально представляет собой акт, определяющий местнические соотношения между отдельными воеводскими должностями. В рамках признания правомерности местничества находится и другая группа норм, формулируемых приговором: о порядке регулирования тех случаев, когда служебные отношения между теми или иными служилыми людьми не соответствуют местническим счетам между ними. Однако существо приговора 1549 года о местничестве заключалось не в простой регламентации местнических счетов в полках, а в борьбе против местничества.

Для понимания политической направленности приговора о местничестве очень много дает то толкование, которое было дано этому приговору во время похода 1549-1550 гг. после приезда во Владимир митрополита Макария, когда вопрос о местничестве являлся предметом обсуждения царя, митрополита и бояр, и только что принятый приговор о местничестве был вновь подтвержден. Опираясь на это подтверждение, Макарий в своем обращении к служилым людям следующим образом сформулировал тот порядок, которым должна была определяться служба всех категорий служилых людей во время похода: «А лучитца каково дело, кого с ким царь и великий князь на свое дело пошлет, а хотя будет кому с кем и не пригож быти своего для отечества, и бояре б, и воеводы, и князи, и дети боярские для земского дела все ходили без мест. А кому будет каково дело о счете, и как, оже даст бог, с своего дла и с земского придет, и государь им счет тогды даст».[5]

Речь Макария, внесенная в текст официальной Разрядной книги, может рассматриваться как своего рода официальный комментарий к тексту приговора о местничестве. Совершенно так же излагается существо приговора 1549 года и в «Царских вопросах» Стоглавому собору, где приговор о местничестве характеризуется как закон, устанавливающий принцип: «О местех в воеводах и в всяких посылках в всяком разряде не местничатися, кого с кем куды ни пошлют» [5].

Таким образом, как по свидетельству Макария, так и по заявлению самого Ивана IV, смысл приговора о местничестве заключался в установлении службы в полках «без мест» и в запрете «местничаться» во время похода.

Будучи одной из наиболее ранних по времени политических реформ 40-50 годов, приговор о местничестве отразил в себе общий характер политики правительства и продемонстрировал формы и пути реализации этой политики.

В 1556 году была реформирована система кормлений и наместнического управления. В уездах с большей долей частного феодального землевладения власть переходила в руки губных старост, избираемых из дворянской среды данного уезда. А в местностях с черносошным населением выбирались земские старосты.

Прежние поборы в пользу кормленщика были заменены специальным фиксированным налогом – «кормленным откупом», шедшим в казну. Из этих доходов стала выплачиваться денежная «подмога» служилым людям для выхода на военную службу.

В историографии существует общепринятое мнение о том, что система кормлений была ликвидирована в ходе реформ Ивана IV в 1555—1556 годы, и будто бы это было важным шагом на пути строительства государства. Такое мнение предполагает, что «приговор» царя был исполнен неукоснительно, и что власть перестала выполнять свою кормленческую функцию. Однако это далеко не так. Исполнение древней функции различимо без труда в новых формах, которые она приняла.

Во-первых, наделяя своих слуг поместьями, царь увеличивал число кормленщиков. Во-вторых, оплачивая службу в основном натурой, царь утверждал себя в качестве кормильца. Высшие чины получали дворцовый корм (мясо, рыбу, вино, хмель, сено, солод), низшие — другие продукты (зерно, муку, соль, овес). Служилым людям все-таки платили деньгами, хотя частично и нерегулярно. Однако выражение «денежный корм», употребляемое для обозначения такого вида оплаты, выдавало кормленческую функцию власти.

Поскольку денежные оклады были ненадежны, а платежи натурой недостаточны, приказные и служилые люди прибегали к практике «кормления от дел». Почести и поминки (деньгами или натурой), подносимые им с целью ускорить решение дела, считались законной статьей их дохода. Правительство грозило карой только за посулы, но на практике их было трудно отличить от почестей и поминок.

Первые ограничения использования власти устанавливались обычаем, уставными правилами, нормами Русской Правды и представляли определение размеров и порядка взимания поборов с населения. Злоупотребления выражались, главным образом, в излишних поборах. В уставных грамотах наместничьего управления, в вечевых грамотах также проводилась граница между дозволенным и недозволенным, выделялись посулы разрешенные и «тайные», запрещалось нарушение пределов ведомства. [6]

Разрушение спаянности частных интересов с государственными начинается с XIV века, когда в договорах между княжескими родами и семьями впервые появляется понятие княжеской службы. Публично-правовой элемент проникает в служебные отношения с укреплением государственного строя, который был напрямую связан с усилением внимания к надлежащему выполнению своих функций должностными лицами. Весьма негативную роль на развитие служебных отношений сыграло существование кормления - должностные злоупотребления в тот период носили характер бытового явления.

В Судебнике Великокняжеском (1497г.) появилось понятие о взяточничестве как деянии запрещенном. В целом запрет нарушения некоторых форм служебной дисциплины был связан с деятельностью суда. Судебнику 1550 г. известно наказуемое принятие посулов, неумышленное и умышленное неправосудие, выражавшееся в вынесении неправильного решения по делу под влиянием полученного вознаграждения, казнокрадство.

В Судебнике 1550 года законодателем произведено разграничение между двумя формами проявления коррупции: лихоимством и мздоимством. В соответствии со ст. 3, 4 и 5 Судебника под мздоимством подразумевалось выполнение действий по службе должностным лицом, участником судебного разбирательства, при рассмотрении дела или жалобы в суде, которое оно выполнило вопреки интересам правосудия за вознаграждение. Под лихоимством понималось получение должностным лицом судебных органов разрешенных законом пошлин свыше нормы, установленной в законе.

К 1556 году в России была отменена система содержания аппарата управления за счет натуральных и денежных сборов и заменена земским управлением с установлением оплаты труда [17].

Царем Иваном Грозным в 1561 году введена была Судная грамота, которая устанавливала санкции за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления.

Соборным Уложением 1649 г. представлены уже группировки таких преступлений; общие и специальные, совершенные должностными лицами. Осуществление правосудия составляло задачу почти каждого административного органа, что открывало широкие возможности для злоупотреблений, поэтому первое место занимало неправосудие: умышленное, вызванное корыстными или личными мотивами, и неумышленное.

16 августа 1760 года, императрица Елизавета, дочь Петра Первого, издала указ, запрещавший рассматривать государственные должности как «кормление» для чиновников. Согласно указу, чиновник не «становился на кормление», как было с древних времен, а прежде всего обязывался «старательно службу исправлять» - в противном случае его можно было понизить в должности или вообще удалить в отставку. На сегодняшнем языке Елизавета запретила «ходить во власть за деньгами», то есть открыла борьбу с коррупцией [9].

Но и в конце XVII века, 150 лет спустя после отмены, система кормлений оставалась вполне действенной. Если она как бы маскировалась под новые виды практики, то подача, вошедшая в обиход в это же время, наоборот, сохраняла на виду и даже подчеркивала кормленческую функцию верховной царской и патриаршей власти. Подача стала средством установления и поддержания местничества, то есть иерархии знати. Подачу, этот знак близости к царю или, вернее, магической связи с ним или патриархом, несомненно, следует рассматривать как элемент харизмы русских правителей [21; 178].

**Глава II. Коррупция как явление общественной жизни**

Коррупция - не только результат старой традиции «кормления от дел», это прежде всего, слияния власти и людей власти, т. е. господства власти над законом, отсутствия развитых элементов гражданского общества с его ответственностью, разделением властей и подчинением власти закону.

Первое упоминание о коррупции в системе государственной службы, нашедшее отражение в древнейшем из известных человечеству памятнике государственности - архивах Древнего Вавилона, относится ко второй половине XXIV века до н. э. [6].

Современное понятие коррупции начинает складываться на рубеже Нового времени с началом образования централизованных государств и ныне существующих правовых систем.

Одно из самых коротких определений принадлежит Джозефу Сентурия: Коррупция — это злоупотребление публичной властью ради частной выгоды.

При этом действие, определяемое как коррупционное, может относиться к разряду законных или противозаконных. Оно может задевать общественное мнение, подрывая чувство справедливости. Его следствием может быть вполне измеримый материальный (например, в случае казнокрадства) или нематериальный (утрата доверия) результат.

Причины коррупции могут быть политическими, экономическими, идеологическими, управленческими, социокультурными и социально-психологическими. Г.А. Сатаров и его коллеги выделили из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции в современной России, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой, отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций, а также распад партийной системы контроля.[15]

В.М. Полтерович предлагает различать среди факторов, порождающих коррупцию, фундаментальные, коренящиеся в несовершенстве экономических институтов и экономической политики, организационные — «слабость государства» и социетальные, зависящие от предыстории и связанные с массовой культурой, особенно с нормами бюрократического поведения. [13; 30 - 39]

Современная Россия унаследовала во многом архаичную институциональную структуру, характеризовавшуюся, в первую очередь, зачаточной формой частной собственности, свободной цены и других экономических институтов, господством внеэкономических форм принуждения, что проявлялось в нормах законодательства (формальных правилах поведения), повседневной практике, поведении граждан на основе усвоенных формальных и неформальных правил, в определенных культурных традициях и ценностях, разделяемых основной частью населения [10; 25 - 32].

Наличие, отсутствие или степень коррупции в государстве зависит, прежде всего, и главным образом, от законодателя, определяющего и закрепляющего в законах политику государства, в том числе политику, характеризующую отношение государства к коррупции.

Слово «коррупция» прочно вошло в русский лексикон. О том, что это явление в наше время стало одной из наиболее серьезных угроз национальной безопасности страны, говорится с самых высоких трибун, обеспокоенность его распространением высказывают зарубежные наблюдатели. Например, член Еврокомиссии Пьер Дибман не так давно заявил, что жертвами злоупотреблений со стороны чиновничества сегодня являются все без исключения граждане России.

Бюрократические услуги составляют непосредственный элемент российских рынков. Действия представителей власти структурируют рыночные взаимодействия и связаны с воспроизводством асимметричных отношений неэкономического контроля и принуждения, сохранение же множества бюрократических барьеров выступает способом сохранения всеобщей зависимости от чиновников. Коррупция укоренена в хозяйственной жизни страны. Банальное взяточничество выступает всего лишь начальной формой взаимоотношений предпринимателя и чиновника.

Взяточничество не искоренено, как бы с ним не боролись. Словно метастазы, оно пронизывает все сферы жизни нашего общества. Неоднократно на страницах средств массовой информации можно прочитать заметки или статьи о таких преступлениях. Пугает то, что взятки берут в большинстве случаев государственные служащие, и что особенно печально, служащие правоохранительных органов, которые согласно Уголовному Кодексу, обязаны охранять право и правопорядок. Среди коррупционных преступлений этого уровня держат приоритет преступления, квалифицирующиеся как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы

С ростом масштабов бизнеса и укреплением взаимного доверия складывается система обмена услугами и неформальные контракт - отношения, утверждаются новые социальные нормы. Не все предприниматели следуют именно этим правилам. Имеет место дифференциация предпринимателей по характеру взаимоотношений с властными институтами [20; 56 - 59].

Родоначальником Бюрократии в России часто считают Петра I, а ее утвердителем и окончательным организатором — гр. Сперанского. На самом деле уже одно «собирание Русской земли» необходимо требовало централизации в управлении, — а централизация порождает, бюрократию. Только исторические основы русской Бюрократии — иные в сравнении с бюрократиями Западноевропейскими. На Западе (за исключением Англии и Швейцарии) чиновничество сыграло видную историческую роль: оно соединило в одних руках раздробленную верховную власть и служило сплочению национальностей и государств. Бюрократия набиралась там из среднего класса, заключившего в свое время союз с королевскою властью для низложения феодализма. Французский легист был человек «худородный», враждебно относившийся к гордой провинциальной аристократии, которую он должен был обессилить. Не то было в России: наше дворянство вышло из среды бюрократии и было сословием по преимуществу служилым. Проследить влияние кровной связи между дворянством и чиновничеством на характер управления возможно лишь при изложении истории местного управления в Poccии.

Доктор юридических наук И. Л. Трунов в статье «Закон о борьбе с коррупцией или концепция административной реформы» отмечает: Существуют три наиболее известные концепции администрирования бюрократии: имперско-азиатская, веберовская и современная [19; 8]. Современная концепция, господствующая в разных формах в странах развитой демократии основана на веберовской с учетом достижений социологии, психологии, информационных технологий.

Веберовская концепция:

- иерархия структуры на базе должностной субординации;

- деятельность строго документирована;

- юрисдикция регламентирована;

- наличие знания в области администрирования;

- требование служить эффективно при любой политической ситуации.

Коррупция является следствием, но в то же время и причиной слабости государства. В ходе реформ в стране создана политическая система, в которой понятия правового государства и общественного блага являются вторичными по отношению к стремлению удержать власть и распоряжаться государственным богатством.

Ослабление или отсутствие социального контроля деятельности государственных должностных лиц ведет к криминализации органов государственной власти, что разрушает государственную систему изнутри, подрывает правосознание граждан, их доверие к власти, провоцирует общий рост преступности, в том числе организованной. Криминальное мышление в сферах государственной власти становится обыденностью.

Коммерциализация исполнения должностных обязанностей, трансформация групповой морали российской бюрократии в сторону развития группового эгоизма «наложилась» на традиции мздоимства и лихоимства, чиновного взяточничества. В массовом сознании чиновник не отделим от взятки, всевозможных поборов. Мелкая коррупция, так называемые подарки и подношения, вообще часто не замечаются обществом, рассматриваются как нечто традиционное, привычное в некоторых сферах [14].

Итак, в современных обществах, включая российское, коррупция представляет собой социальный институт, элемент системы управления. Это сложный социальный феномен. В то же время, это социальная конструкция, ибо общество определяет, что именно и при каких условиях рассматривается как коррупция. Проблема коррупции не столько правовая, сколько социально-политическая. С этой позиции надо рассматривать и основные антикоррупционные меры, среди которых, прежде всего, те, что направлены на ограничение власти и произвола бюрократии, повышение независимости бизнеса и граждан.

**Глава III. Проблема коррупции: пути решения**

На всем протяжении веков велась борьба с этим явлением. Еще в XVII веке на Руси скоморохи вели «агитационную» борьбу с «московской волокитой», которые старались выжать побольше доходов из обнищавшего населения. После революции с приходом к власти большевиков советская власть решительно боролась с коррупцией, в связи с чем, ее масштабы сократились. Затем в 70-80 годы с ростом благосостояния людей уровень коррупции стал повышаться. В 90-х годах после распада СССР коррупция вышла на ускоренный темп развития.

Наличие коррупции в любом обществе и во все времена свидетельствует о ее функциональности, обусловленной неформальными отношениями между представителями государственного аппарата в лице представляющих их должностных лиц с частными структурами, группами и иными лицами.

С юридической точки зрения коррупция - не только уголовно наказуемое деяние, но и то, что запрещается кодексом профессиональной этики, то есть морально-этическими ориентирами.

Насколько может быть эффективной прямая борьба с проявлениями коррупции методом законодательного регламентирования, в основном уголовно-правового характера, ввиду сложившейся в обществе точки зрения на понятие и содержание коррупции как подкупа служащих государственного аппарата? Периодически возникают кампании по борьбе с коррупцией, в основном во времена ротации кадров высшего управленческого звена. Бессистемная работа, направленная на борьбу с последствиями, либо кадровая чехарда не приносят никакого положительного эффекта. Происходит борьба с коррупционером, а не с коррупцией.

Нынешняя организация работы госаппарата способствует коррупции, не всегда эффективно и результативно выполняет свои экономические функции. Антикоррупционная стратегия должна строиться и основываться на всеобъемлющей административной реформе [19; 6].

В Российской Федерации выделены три основные направления:

- модернизация системы исполнительной власти в целом. Прямая обязанность государства - создавать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью;

- эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму;

- проведение анализа реализуемых государственных функций с сохранением только необходимых.

Время от времени происходят вспышки кампаний очередной борьбы с коррупцией, которые носят уголовно-правовой характер. Цель - поймать и наказать, причем жесточайшим образом, хотя за этими девизами просматривается странная тенденция: ловят всегда не тех, если ловят вообще. А ведь доказано, что развитие чувства вины и исправление ситуации сильнее всего тормозится именно суровостью наказания.

Центральным объектом воздействия должны быть правила принятия решений, а без глубокого анализа вряд ли можно понять суть проблемы и сделать нужные выводы, результатом которых было бы улучшение благосостояния всего общества, в том числе и чиновника.

Выход из сложившейся в России ситуации в адаптации и развитии современных концепций реформы бюрократии есть основной резерв совершенствования и реорганизации государственных институтов. При этом ключевыми принципами являются:

- продолжение приватизации, уменьшение роли государства и увеличение частного сектора в управлении и владении собственностью;

- сокращение, удешевление администрации и развитие человеческих ресурсов;

- изменение ценностных ориентиров, сложившихся в госаппарате, в центр деятельности государства должно быть поставлено обслуживание интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан;

- достаточная прозрачность и общественный контроль, то есть подконтрольная гражданам государственная служба с возможностью знакомиться с широким кругом государственных документов, присутствие на заседаниях органов управления;

- прекращение миграции профессионалов между государственной службой и бизнесом, необходимо законодательно ограничить переход в течение нескольких лет после отставки без разрешения правительства в фирмы, с которыми чиновник ранее был связан по службе [19; 7].

Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы нашей страны, необходимо проводить антикоррупционные реформы — комплекс мер, осуществляемых государством и закрепленных законодательно, направленных на изменение условий, в которых возникает коррупция, и ограничение действия факторов, способствующих появлению и распространению различных форм коррупции. Решать задачи организации отправления властных и управленческих функций, более адекватной потребностям общества в данный период развития.

В России до настоящего времени нет документа, который можно было бы расценивать как объявление о начале антикоррупционных реформ в нашем понимании. Хотя можно назвать ряд документов, указов, законов, в которых затрагиваются вопросы противодействия коррупции. Среди них — ряд документов, определяющих административную реформу и реформу государственной службы. Из последних документов - Федеральный закон о системе государственной службы РФ и Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ, принятые соответственно в 2003 и 2004 гг.

Борьба с коррупцией требует комплексного системного подхода.

Поскольку наибольшую тревогу вызывает коррупция органов государственной и местной власти, оказывающая разрушительное влияние на общественную нравственность, и перерождение бюрократических государственных институтов в полукриминальные «сообщества», в которых публично-правовые отношения подменяются лично-корыстными, необходимо антикоррупционное воспитание и образование государственных служащих. Оно может быть системой, включающей специальные дисциплины и технологии. В частности, необходимо введение института поручительства и присяги, выработка морального кодекса чиновника и т. д.

Необходимо провести ревизию действующего законодательства с целью внесения в него норм, противодействующих коррупции; ввести постоянную практику экспертизы проектов и уже принятых законов и подзаконных актов на коррупциогенность.

Для эффективной борьбы с коррупцией наряду с другими средствами борьбы необходим комплекс мероприятий правопросветительского характера, чтобы изменить отношение людей к праву, а также создать оптимальные правовые механизмы осуществления прав личности, их защиты и гарантий со стороны государства по соблюдению правовой формы.

Доступ к информации — важнейший антикоррупционный фактор. В систему действий по снижению коррупциогенных факторов должны быть включены открытие доступа к вакансиям во властных структурах для всех желающих и гласность условий конкурса, ротация кадров, развитие самоуправления и другие меры, способные обеспечить не только контроль, но и участие во власти представителей гражданского общества. Велика роль СМИ, несмотря на все трудности их функционирования в условиях авторитарных режимов.

Необходимо поставить заслон на пути дальнейшего разложения государственных и иных служащих, выработать систему мер, направленных на усиление социального контроля выполнения ими служебных обязанностей, финансовой деятельностью и поведением в неслужебной сфере [3; 12 - 13].

Российские власти в разное время применяли различные наказания для виновных: от легкого штрафа или снятия с должностей до вечной ссылки и отнятием «всего имения» или смертной казни путем повешения или даже четвертования. Тем не менее, к началу XX века коррупция по-прежнему процветала, т. е. ориентация преимущественно на репрессивные меры не принесла успеха [22; 58 - 59].

Причины живучести взяточничества исследователь начала прошлого века П. Берлин объясняет тем, что в России «взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни». Продолжавшаяся на протяжении веков практика параллельного осуществления, с одной стороны, борьбы с взяточничеством, а с другой, развращения высших слоев чиновничества путем щедрой раздачи даров «прислужившимся», способствовала закладыванию психологических основ для взяточничества и казнокрадства. Соответственно, низшие слои чиновничества, не имея возможности быть одариваемыми сверху, прибегали к вымогательству по отношению к подчиненным. Отмечалась также связь взяточничества и казнокрадства с политической благонадежностью. Создавалась ситуация, когда на эти преступления власть смотрела сквозь пальцы в обмен на политическое угодничество (лояльность, как сказали бы в настоящее время). Кроме того, важно, что взятка являлась своеобразным инструментом, с помощью которого обыватель мог добиться «если не фактического упразднения, то, по крайней мере, сколько-нибудь «милостивого», сколько-нибудь широкого толкования существующих узаконений». Таким образом, взятка смягчала архаичность, несовершенство законодательства. Несовершенство законодательства и в настоящее время рассматривается как один из мощных факторов роста коррупции, и задача его улучшения в значительной мере может быть решена. Но двойственное отношение власти к коррупции, видимо, преодолеть не удастся.

Институт кормления, начало которого относят к самым ранним периодам русской государственности, и связанные с ним мздоимство, лихоимство, посулы и прочее — «следы» всего этого прослеживаются в психологии и населения и элиты. «Психология кормления» удобна для участников коррупционных отношений, поскольку отрицает криминальность взятки, рождает иллюзию ее соответствия общепринятым правилам [2; 67 - 71] .

По всей видимости, следует согласиться с мнением И. Мени: никакие наказания не могут решить проблему коррупции, если она не воспринимается обществом как нарушение общественной морали [11; 7 - 20].

**Заключение**

Подводя итоги работы можно сделать выводы, что коррупция становится нормой, а не исключением, в том числе и среди политической, правящей и экономической элиты. Правоохранительные органы, сами отчасти пораженные коррупцией, не имеют достаточных возможностей и необходимой реальной независимости для борьбы с институциональной коррупцией.

Конгломерат (коррумпированная бюрократия - криминальный бизнес - организованная преступность), получивший название «железный треугольник», живет только по своим законам. В преступных группах есть лидеры, которые организуют преступления, дают взятки чиновникам. Они сами не совершают преступлений, поэтому и остаются безнаказанными. В настоящее время без взятки нельзя решить ни одного вопроса.

На современном этапе коррупция в криминологическом значении - это антисоциальное, общественно опасное, угрожающее экономической и политической безопасности Российской Федерации явление, пронизавшее ветви власти, составляющее совокупность преступлений, совершаемых должностными лицами в целях личного обогащения за счет государства, коммерческих и иных организаций и граждан. Достигается это путем получения с использованием должностных полномочий материальных и иных благ в ущерб интересам государства.

Чтобы коррупции не было, я думаю, нужно время, за которое сменится сегодняшняя власть и придут другие люди, которые будут заинтересованы в отсутствии коррупции. За это время надо изменить Уголовный кодекс, в котором наказание за всякого рода коррупционные деяния не позволили бы ей, коррупцией, заниматься. Пока мы не осознаем, что взяточничество наносит ущерб нашей стране, взяточничество не искоренить - какая бы у государства не была антикоррупционная политика.

Если я буду губернатором, каждую неделю в газетах будет публиковаться полный отчёт о расходовании бюджетных средств: сколько, кому и на какие цели пошло. Все финансовые документы, до банковских платежек о переводе каждой копейки, - в Интернет, чтобы КАЖДЫЙ проверить мог.

Бюджет должен быть прозрачным, доступным для проверки каждого гражданина, ведь бюджет состоит из средств граждан, из их налогов. Так почему он сейчас тайна за семью печатями? А потому, что так выгоднее тем, кто запускает в бюджет руки. Ни копейки из этих денег налево, все расходы печатать в прессе.

Кроме явной коррупции, которая по-русски называется воровством, - есть скрытая коррупция: пристроить своего человечка к сытному и доходному местечку, а уж он там сам прокормится. Не знаю, как, каким органом так быстро размножаются в крае чиновники - но нынче в управлении края их стало в несколько раз больше, чем в советские годы. При том, что предприятия теперь частные.

Аппарат «белого дома» должен быть сокращен в несколько раз. Бюрократ сам создаёт проблему, сам её раздувает, а потом - её героически преодолевает. Причём совсем не безвозмездно.

В советские времена говорили, что единственным привилегированным классом в нашей стране являются дети - теперь это место занял чиновник.

Наиболее эффективные способы борьбы с коррупцией — это публичное осуждение и юридическое наказание.

В первую очередь нужно обеспечить независимость суда и правоохранительных органов от любого крупного чиновника. Любой гражданин должен иметь право получить защиту в суде, если тот действует незаконно.

**Список источников и литературы**

I. Источники

1. Уголовный Кодекс Российской Федерации (принят Государственной Думой 24 мая 1996 г.).

2. Указ Президента Российской Федерации № 361 от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

3. Указ Президента Российской Федерации № 567 от 18 апреля 1996 г. и Положение «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

4. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».

5. Указ Президента Российской Федерации №1384 от 24 ноября 2003 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией».

6. Приказ Государственного Таможенного Комитета Российской Федерации от 26 апреля 1995 г. № 287 «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации».

7. «Федеральная целевая программа по усилению борьбы с преступностью на 1996-1997 гг.».

8. «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300).

II. Литература

1. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2001.

2. Бровкин В.Н. Коррупция в России: исторические причины возникновения и современное состояние. Социально-правовой альманах. Вып. 1. Вашингтон; Москва; Санкт-Петербург; Екатеринбург; Иркутск; Владивосток: 2000.

3. Власов В.С. О сущностной связи преступности и государственной власти. - М., Российская Криминологическая Ассоциация, 2000.

4. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. - М., 1936.

5. Греков Б.Д., Судебник 1497 г. М.-Л., АН СССР, 1952.

6. Гуревич А.Я. Проблемы генезиса феодализма в Западной Европе. - М., 1970.

7. Зимин А.А. Реформы Ивана Грозного. - М., 1960 г.

8. Карамзин Н.М. История государства российского. - М., 1989. Т. 1.

9. Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. - М., Мысль, 1993.

10. Куликов А., Иванов Е. Коррупция как угроза национальной безопасности России. // Обозреватель. 1999. № 4.

11. Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях. // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16.

12. Носов Н.Е. Очерки по истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. - М.; Л., 1957.

13. Полтерович В.М. Факторы коррупции. // Экономика и математические методы. 1998. Т. 34. Вып. 3.

14. Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. - М. Центр политических технологий, 1998.

15. Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик М.Л. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета, 1998. 19 февраля. № 32-33.

16. Соловьев А. История России с древнейших времен. - М., 1963.

17. Судебники XV-XVI вв. / под ред. Б. Д. Грекова. - М.-Л., АН СССР, 1952.

18. Толковый словарь В. Даля. - М: Мысль, 1980.

19. Трунов И.Л. Закон о борьбе с коррупцией или концепция административной реформы. // Журнал Юрист. №3. 2003.

20. Швыркин А.А. Сб. материалов научно-практической конференции. Ч. 1. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2000.

21. Шмидт C.О. Местничество и абсолютизм. - М., 1964.

22. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии. // Российская юстиция. 2001. № 7.