Содержание:

1. Введение……………………………………………………………………
2. Глава 1. Определение понятия «коррупция» и этапы ее развития…………
3. Глава 2. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России в XIV-XVII веков………………………………………………………
4. Глава 3. Борьба с коррупцией в России в советский период времени…
5. Глава 4. Коррупция в системе государственной службы России в постсоветский период времени (1992-2005гг.)………………………….
6. Глава 5. Состояние и перспективы преодоления коррупции в России на современном этапе…………………………………………..
7. Заключение…………………………………………………………………..

**Введение**

В связи с изданием Указа Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" тема коррупции и способов борьбы с ней вновь стала пользоваться повышенным вниманием в российском обществе. Для России данная тема особенно актуальна, поскольку вызвана она не только потребностью решения текущих проблем экономики, но и необходимостью осмысления российским обществом собственного своеобразия, своей истории, того, как развивается современный мир и какое место в нем займет наша страна.

Коррупция присуща любому современному государству без исключения. Вместе с тем в странах с переходной экономикой, к которым относится Россия, коррупция сейчас является проблемой номер один. Тема противодействия коррупции в нашей стране всегда была актуальна, однако сегодня мы можем наблюдать растущую волну как самого явления, так, впрочем, и интереса к его преодолению

Тема дипломной работы является в настоящее время очень актуальной. Цель работы: раскрыть сущность коррупции, ее причины и методы борьбы. Ведь проблема коррупции в последнее время носит массовый характер, затрагивает все сферы человеческой жизнедеятельности. Она настолько въелась в жизнь российскую, что не нуждается даже в синонимах. Коррупция превратилась в системную проблему. И этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ.

Уровень коррупции в нашей стране остается крайне высоким. Только в 2007 году по официальной статистике возбуждено десять с половиной тысяч уголовных дел в этой сфере. Но это только просто вершина айсберга. Дело в том, что коррупция является не побочным явлением нашего российского общества, а основой основ существования власти и управленческого механизма, потому что основной ценностью для правящей элиты в современной России являются деньги.

Среди глобальных проблем современности, от решения которых зависит дальнейшее развитие мирового сообщества в новом столетии, одной из самых острых и «кровоточащих» является проблема коррупции. Приобретшая в условиях глобализации новое качество, выражающееся, в частности, в ее транснациональных формах, коррупция является серьезнейшим противоречием глобализации, одним из вызовов мировому развитию. Генеральный секретарь ООН К. Аннан в своем выступлении на сессии Генеральной ассамблеи по случаю принятия Конвенции ООН против коррупции метко сравнил коррупцию с «социальной чумой», эпидемии которой подвержены все современные общества: «Коррупция ослабляет демократию и правопорядок, что ведет к нарушениям прав человека, искажает рыночные механизмы, ухудшает качество жизни людей, способствует организованной преступности, терроризму и другим угрозам международной безопасности. Это опаснейшее явление присутствует во всех странах - больших и малых, богатых и бедных...»[1].

Коррупция стала одним из наиболее опасных явлений для общества и государства в последнее десятилетие. По этому вопросу в мире опубликовано огромное количество фундаментальных научных исследований, множество публицистических книг и статей; проведены сотни международных и региональных конференций, симпозиумов, семинаров, «круглых столов», парламентских слушаний; разработаны и приняты международные и региональные договоры, соглашения, рекомендации о мерах предупреждения коррупции и борьбы с ней. По проблемам коррупции подготовлены и защищены кандидатские и докторские диссертации.

Многие политики разных стран, в том числе и России, на «борьбе» с коррупцией сделали блестящие карьеры. Десятки журналистов, сотни сотрудников правоохранительных органов и другие государственные служащие за свои расследования в области коррупции заплатили жизнью.

Однако все жертвы и «благие» намерения, заявления, декларации и предвыборные обещания не принесли ощутимых результатов. Коррупция продолжает оставаться одной из наиболее острых проблем мирового сообщества, а практических сдвигов в борьбе с коррупцией почти нет в мире в целом, в нашей стране в особенности.

Между декларациями и заявлениями властей об их честности, стремлении беспощадно бороться с коррупцией во всех ее проявлениях и практической реальностью существует огромная пропасть, указывающая, по крайней мере, на два важных явления:

* во-первых, коррупция развивается и расширяется, несмотря на все принимаемые меры;
* во-вторых, она свидетельствует о росте государственного лицемерия.

Проблема коррупции в России и в мире приобретает все более угрожающий характер. Она получила широкое распространение во всех слоях общества и среди всех ветвей власти. По уровню коррумпированности Россия занимает одно из ведущих мест.

По оценке фонда «Индем», ежегодный коррупционный оборот в России составляет около 300 млрд. долларов. Причем это, заявил президент фонда Георгий Сатаров, «самая консервативная оценка». «Всесторонние исследования по коррупции в России мы проводим не так часто — это дорогое удовольствие. Последнее было в 2005 году. Но мы отслеживаем ситуацию в текущем режиме, и могу сказать, что с тех пор коррупция продолжала расти в благоприятных для нее условиях», — дополнил Сатаров. [2]. Коррупция демонстрирует полное, циничное безразличие государственных должностных лиц к общественной пользе, закону, народу. Она представляет собой симбиоз монополии власти, дискреционных (от французского discretionnaire - зависящий от личного усмотрения лица[3]) полномочий государственных служащих в принятии решений, отсутствия жесткой правовой подотчетности и подконтрольности чиновников; полное отсутствие общественного и парламентского контроля за механизмом принятия властных решений и их реализации на практике.

Приступая к аналитическому исследованию проблемы, необходимо основное внимание уделить не количественным показателям. Они, несомненно, важны, отражают фактологический срез, на основе которого возможно исследование проблемы. Важнее рассмотреть те качественные явления, которые присущи коррупции, выйти на закономерности и тенденции в развитии коррупции, определить причины ее постоянной генерации и факторы, воздействующие на ее развитие и расширение.

Это позволит в свою очередь выйти на разработку методологического подхода по выработке мер по предупреждению коррупции и борьбы с ней.

**Предметом исследования** являются общие закономерности возникновения, функционирования и развития коррупционных отношений (как способа реализации замыслов преступных сообществ), их сущность, структура, основные элементы и принципы.

*Целью исследования* является отражение недостатков и пробелов в законодательстве, свидетельством этому служит то, что до сих пор так и не выработана государственная стратегия противодействия этому масштабному явлению, не принят ряд важнейших антикоррупционных законов и иных общественно значимых документов, а меры, которыми сегодня пытаются оказать на нее воздействие, оцениваются профессионалами в большей степени как имитация государственной активности, поскольку они изначально малоэффективны. Уголовные дела в отношении почти половины должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество, не доходят до стадии судебного рассмотрения. В отдельных случаях страдает и качество судебных решений по этой категории дел.

Нельзя не согласиться с тем, что именно коррупционные отношения, с одной стороны, провоцируют дальнейшее распространение и усиление криминальной напряженности в стране, а, с другой, ослабляют возможности государства и общества эффективно реагировать на этот процесс. Давно подтверждено, что криминальная коррупция подрывает устои государственной власти, деформирует, общественное сознание, ложиться тяжелым материальным бременем на россиян.

Коррупция стала серьезно угрожать верховенству закона, демократии и правам человека, подрывать доверие к власти, принципам государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствовать конкуренции, затруднять экономическое развитие и угрожать стабильности демократических институтов и моральных устоям общества.

К сожалению, Россия в смысле наличия коррупционных отношений не была и не является исключением из общего правила.

Также Ш. Монтескье отмечал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». Соответственно проявления коррупции обнаруживаются как в государствах с тоталитарным, так и демократическим режимом, в экономически и политически слаборазвитых странах и супердержавах. В принципе нет таких стран, ко­торые могли бы претендовать на исключительное целомудрие.

**Вопрос 1.**

Проблема коррупции для современной России является одной из наиболее значимых, препятствующих решению важнейших экономических и политических задач, подрывающих авторитет власти в глазах народа, мешающих эффективному развитию международных торгово-экономических и иных связей. Коррупция прямо или опосредованно влияет на общественные ценности, мораль и устои государственности. По масштабам распространенности коррупции в том или ином обществе или государстве делаются выводы о вероятности политических, экономических и социальных рисков, а также степени развития гражданского общества.

Как известно, термин «коррупция» происходит от латинского corruption. В словаре иностранных слов приводятся термины «коррумпировать», «корруптировать» (лат. corrumpere - подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами)[[1]](#footnote-1). Позднее данное слово переводилось и как подкуп, и как порча, и как разложение, и даже как злоупотребление служебным положением в корыстных целях.

По мнению многих исследователей, дать четкое определение коррупции, которое было бы общепринятым, весьма проблематично в силу различных причин, и прежде всего культурных отличий различных цивилизаций. Например, то, что в одном обществе воспринимается как взятка, в другом не только допускается, но даже и ожидается в соответствии с деловой практикой данной культуры.

Так, по определению Совета Европы, коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других[[2]](#footnote-2). Европейская конвенция 1999 г. шире трактует коррупцию и признает ее наличие в частном секторе. В связи с этим проблема возможности признания подкупа в частном секторе заслуживает отдельного широкого обсуждения и непременно должна приниматься во внимание при определении этого понятия в национальном законодательстве.

В целом международно-правовое определение коррупции, использующееся в документах ООН и СЕ, выглядит следующим образом: коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп. Из данного определения следует, что коррупция выходит за пределы взяточничества и охватывает также непотизм и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для частного использования.

Анализ зарубежного опыта показывает, что не во всех государствах термин «коррупция» законодательно закреплен. В национальном законодательстве Австрии, Англии, Дании, Индии, Китая, США, Швейцарии, Финляндии нет четкой законодательной регламентации понятия коррупции.

Вместе с тем в ряде стран термин «коррупция» четко определен в нормативно-правовых актах.

В ФРГ под термином «коррупция» понимается злоупотребление служебным положением на государственной службе, в частном секторе или по собственной инициативе в целях получения преимуществ для себя или третьего лица с возможным причинением вреда или ущерба обществу (при исполнении государственной или политической функции) либо предприятию (при деятельности в частном секторе).

В Японии коррупция определяется как противоправное деяние, выражающееся в умышленном использовании должностными лицами своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а равно и подкуп этих лиц.

В Греции под определение коррупции подпадает получение денежных средств, подарков, обещаний, а также любые другие косвенные выгоды за совершение государственными или муниципальными служащими действий, выходящих за рамки их служебных обязанностей, а также действий, бездействия в рамках их компетенции.

В Венесуэле под коррупцией понимается незаконное обогащение государственных служащих за счет использования служебного положения. При этом коррупция подразделяется на три группы:

- прямая коррупция (непосредственное злоупотребление властью, незаконное обогащение, вымогательство, фаворитизм, непотизм);

- опосредованная коррупция (использование влияния, взятка, политический подкуп, подлог при определении результатов голосования);

- использование недостатков системы управления (умышленное неправомерное использование государственного имущества или денежных средств в целях личного обогащения, неправомерное использование или сокрытие информации).

В соответствии с Сингапурским законом о предотвращении коррупции термин «коррупция» определяется как явление, при котором «одно лицо самостоятельно или во взаимодействии с другим лицом просило или получило, или согласилось получить для себя или для другого лица, или дало, обещало дать другому лицу, в адрес этого или другого лица любое вознаграждение в качестве побуждения или вознаграждения за действия или бездействие другого лица в отношении любого действительного или предполагаемого вопроса, а также за действия любого другого чиновника или служащего государственного учреждения...». Такого рода определение коррупции применимо ко всем сферам деятельности в Сингапуре, включая сферу предпринимательства.

Таким образом, в методологическом плане коррупция может быть охарактеризована как разложение управленческого аппарата, а проблема борьбы с коррупцией - как непосредственно связанная с задачами обеспечения национальной безопасности. Указанный аспект коррупции справедливо подмечается многими политическими и общественными деятелями. Наряду с этим представители различных научных специальностей, законодатели и правоприменители на сегодняшний день не пришли к единому пониманию коррупции.

Отсутствие легитимного определения коррупции является серьезным недостатком, создающим препятствия в правоприменительной деятельности.

В отечественной научной литературе представлены два основных подхода к определению понятия коррупции. В широком смысле понятие коррупции охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком смысле коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах[[3]](#footnote-3).

В ходе деятельности Межведомственной рабочей группы под руководством помощника Президента Российской Федерации В.П. Иванова подготовлен проект Федерального закона «О противодействии коррупции», в котором закреплен следующий подход к определению коррупции:

«Коррупция:

а) организация, подготовка и совершение физическим лицом дачи и получения взятки, злоупотребления служебным положением, коммерческого подкупа, злоупотребления полномочиями;

б) любое иное незаконное использование лицом своего должностного (публичного) статуса вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды либо незаконное предоставление такой выгоды лицу со стороны других физических лиц;

в) совершение действий, указанных в подпунктах "а" и "б" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица либо физическим лицом, осуществляющим реализацию прав и обязанностей юридического лица».

На мой взгляд, такое детализированное определение должно определяться более общей дефиницией, раскрывающей основной сущностный признак коррупции, а именно: использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения выгоды либо предоставление выгоды должностному лицу, сопровождаемое нарушением законности.

Впервые цивилизованное человечество столкнулось с яв­лением коррупции в самые древнейшие времена, о ее существовании говорят многочисленные письменные памятники минувших эпох.

Два старейших свода законов, известные человечеству, Кодекс Хаммурапи (Вавилон, 2200 г. до н.э.) и Эдикт Нармаба (Египет, 1200 г. до н.э.), относят взяточничество к преступлениям и предписывают за него самые суровые меры наказания. Так, например в § 5 Законов Хаммурапи говорится, что если судья разобрал дело, вынес решение и изготовил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изобличить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере; кроме того, в собрании его должны согнать с его судейского кресла и он не должен возвращаться и заседать вместе с судьями в суде[[4]](#footnote-4).

В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н.э.) подчеркивается, что важнейшей задачей, стоящей перед царем, является борьба с казнокрадством. В трактате перечисляются 40 способов хищения казенного имущества и делается малоутешительный вывод о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников. «Так же, как нельзя распознать, пьют ли воду плавающие в ней рыбы, нельзя определить, присваивают ли имущество чиновники, приставленные к делам». Основным средством борьбы с казнокрадством становится слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление[[5]](#footnote-5).

С аналогичными вопросами сталкивались и пра­вители древнего Египта. Документы, обнаруженные в про­цессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период по­сле вавилонского пленения евреев в 597 - 538 гг. до Рождест­ва Христова.

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. Более того, о ее наличии и вреде с горечью говорят многие авторы. Например, в одной из книг библии Книге премудро­сти Иисуса сына Сирахова отец наставляет сына: «Не лице­мерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды и она ук­лонится от тебя... Не домогайся сделаться судьею, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убоять­ся когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...».[[6]](#footnote-6) Нетрудно заметить, что сам характер наставлений свидетельствует, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты подкупа судей и нечестного правосудия.

Не избежала проявлений и расцвета коррупции и антич­ная эпоха, когда коррупцию рассматривали весьма неоднозначно. Об этом говорят ученые, занимающиеся проблемами римского права, которые уделяли исследованию данной проблемы немало внимания. Как представляется, весьма и всесторонне в этом смысле исследовал ее истоки Никколо Макиавелли, по мнению которого термин «коррупция» приобрел собственно юридическую форму [[7]](#footnote-7). Характерно, что многие его воззрения на эту проблему весьма актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно».[[8]](#footnote-8) Казалось бы, простая истина, но как она современна для оценки сегодняшней ситуации с распространением коррупции в мире и России.

Более поздние периоды западноевропейской истории также сопровождались развитием коррупционных отноше­ний. При этом их присутствие в жизни и делах общества по­лучило отражение не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Чосер («Кентерберийские рассказы»), Шекспир («Вене­цианский купец», «Око за око»), Данте («Ад» и «Чистили­ще»). Так, еще семь веков тому назад Данте поместил коррупционеров в самые темные и глубокие круги Ада. Истори­ей объясняют его неприязнь к коррупции политическими со­ображениями автора, ибо Данте считал мздоимство причиной падения Итальянских республик и успешности своих политических противников.

Со времен Древнего Ближнего Востока и Древнего Китая была распространена практика, которая позднее в средневековой Руси получила название «кормление». Суть ее заключалась в том, что крупный чиновник, назначаемый наместником какой-либо области, и весь подчиненный ему аппарат казенного жалованья не получали и жили так называемыми добровольными подношениями от населения, т.е. за свои услуги вполне легально брали деньги с просителей. Да и не только деньги - в отчетных ведомостях чиновников того времени часто встречаются упоминания меда, мяса, рыбы, пшена, т.е. те, кто денег не имел, могли рассчитаться и бартером. Вплоть до 1760-х годов среди жителей губерний существовал обычай «кормить» «своих» чиновников в четыре больших праздника: Рождество, Масленица, Пасха и Петров день. При этом масштабы ограбления населения определялись обычаем, и нарушение «нормы» могло вызвать восстание. Иными словами, население само регулировало допускаемые обычаем масштабы грабежа. Для нас показателен сам факт того, что «кормление» уже стало обычаем и обычаем же регулировалось.

Как известно, практика «кормлений» была официально отменена в середине XVI в., однако это не привело к ликвидации ее на практике. Государственные доходы России того времени еще не позволяли содержать регулярно оплачиваемый чиновничий аппарат, и назначенные оклады чиновникам (даже губернаторам) выплачивались нерегулярно, в уменьшенном размере и т.п., что неизбежно гальванизировало систему «кормления» и подношения. Более того, к этому времени коррупция приобрела множество иных форм - взяточничество, вымогательство, инсценировки нападений разбойников и т.д. Усилия же Правительства по искоренению коррупции были минимальными и противоречивыми, а потому успеха не имели. «Кормления» уже прочно вошли в национальный менталитет как элемент культуры управления.

В трудах многих отечественных ученых и историков, таких как В.Н. Татищев, Н.И. Костомаров, В.О. Ключевский, Н.М. Карамзин, и других, посвященных истории, становлению и развитию Российского государства, термин «коррупция» практически не используется, внимание исследователей обычно акцентировалось на мерах борьбы со взяточничеством[[9]](#footnote-9).

В русском языке взяточничество исторически связано с терминами «лихоимство» и «мздоимство». В толковом словаре В.И. Даль дает следующее толкование мздоимства и взяточничества: мздоимствовать - брать подарки, приношения, взятки; быть продажным человеком. В земле нашей мздоимствуется по обычаю. Мздолюбие - сильное расположение ко взяточничеству. Взятка - срыв, поборы, приношения, дары, гостинцы, приносы, пишкеш, бакшиш, хабара, могарычи, плата или подарок должностному лицу, во избежание стеснений, или подкуп его на незаконное дело. Лихоимец - жадный вымогатель, взяточник [[10]](#footnote-10). Мздоимство упоминается и в русских летописях XIV в. Так, взятки, или, как это именовалось в прошлом, «посулы» - вознаграждение от лица, заинтересованного в исходе того или иного дела, как вид преступления упоминаются в Псковской судной грамоте (XIV в.), которая имела особую статью о «посулах» (ст. 48). Согласно тексту этой статьи запрещалось взимание тайных посулов, а взяткополучателю предъявляется обвинение в грабеже («ино быть ему в грабежи»)[[11]](#footnote-11).

И сегодня, по прошествии веков, к сожалению, приходится констатировать, что представление о должности на государственной службе как о возможности личного обогащения остается весьма распространенным в общественном сознании. Именно поэтому коррупция присутствует повсеместно: в Кремле, в Правительстве, в силовых и правоохранительных структурах, в олигархической и губернаторской среде, в Государственной Думе и региональных парламентах.

Таким образом,

Важность определения этапов становления учения о коррупции необходима для развития и совершенствования правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Как отмечает В.А. Ванцев, «исследование периодизации развития современного понятия коррупции не только служит лучшему пониманию этимологии коррупции, совершенствованию нормативно-правовых определений данного понятия в национальном и международном праве, но позволяет увидеть новые тенденции в изменении социальной оценки самого явления. Данное обстоятельство недооценивается в современных научных исследованиях по проблеме коррупции»[[12]](#footnote-12). В настоящее время можно назвать ряд работ, в которых выделены этапы развития учения о борьбе с коррупцией в государственном аппарате.

П.А. Кабанов в своей работе «Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты» выявляет по сути четыре этапа развития правовых средств противодействия коррупции с древних времен и до середины XIX в. Второй этап начинается с 60-х годов XIX в. и продолжается до 1917 г. Третий этап начинается с 1917 г. и продолжается до 1992 г. В своей работе П.А. Кабанов преимущественно исследует уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией, но в то же время акцентирует внимание на социальных мерах предупреждения коррупции[[13]](#footnote-13).

В.В. Астанин в своей работе «Борьба с коррупцией в России XVI - XX веков: диалектика системного анализа» исследует тенденции развития уголовно-правовых и административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате, акцентируя внимание на правовых средствах борьбы с коррупцией с XVI - XVIII веков. Особое внимание уделяется административно-правовым средствам борьбы с коррупцией, которые реализовывались Петром I. Выявляются особенности реализации уголовно-правовых и административно-правовых средств борьбы с коррупцией во второй половине XVIII в. Особое внимание уделено исследованию уголовно-правовых и административно-правовых средств борьбы с коррупцией в системе государственной службы с середины XIX в. до 1917 г.

Данное обстоятельство обусловлено тем, что в этот период началась интенсивная капитализация экономики и коррупция получила новый импульс развития. Появились новые формы коррупции в системе государственной службы Российской империи. Значительная часть работы В.В. Астанина посвящена исследованию развития правовых средств противодействия коррупции в советский период. Данный период дифференцируется на период становления советской власти, на период абсолютизации экономики, кроме того, выявляется специфика борьбы с коррупцией в период перестройки. Завершающим этапом исследования правовых средств борьбы с коррупцией являются период реформ и пореформенный период[[14]](#footnote-14).

В работе Е.И. Головановой «Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв.» особенностью является то, что в ней осуществлена привязка развития правовых средств борьбы с коррупцией к крупным законодательным актам. Так, Е.И. Голованова выделяет первый опыт борьбы с коррупцией, который приходится на XVI - XVII вв., выявляются антикоррупционные нормы в указных книгах приказов и в Соборном уложении 1649 г., выявляются особенности реализации правовых средств в период формирования чиновничье-бюрократического аппарата в XVIII в., а также в период капитализации экономики XIX в.

В XIX в. антикоррупционные нормы закладываются в Свод законов Российской империи 1832 г. и в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.[[15]](#footnote-15)

Представленные этапы периодизации имеют место быть, в этой связи я бы хотела предложить свою периодизацию развития учения о коррупции и развития правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Как показывает история, продолжительное нахождение во власти дезорганизует аппарат управления. В связи с этим объективно необходима ротация кадров государственной службы, контроль за институтом государственной службы со стороны институтов гражданского общества. Либеральные экономические реформы, развитие предпринимательской деятельности создали все условия для коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Развитие рыночных отношений, финансовой системы вызвало слияние государственных служащих с хозяйствующими субъектами. Промышленники и предприниматели стремятся через коррумпированных государственных служащих влиять на принятие важных государственных решений. Данная ситуация дестабилизирует социально-экономическую ситуацию в стране, ставит под угрозу проведение демократических и социально-экономических преобразований. Все это вызывает необходимость разработки комплекса административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, а также создания правовых механизмов их реализации [[16]](#footnote-16).

Борьба с коррупцией в той или иной форме осуществлялась всегда. До нас дошли памятки древнего и средневекового права, в которых содержатся правовые средства борьбы с коррупцией в государственном аппарате, но говорить о становлении учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы можно лишь с XIX в., хотя борьба с коррупцией чиновников осуществлялась с момента образования чиновничьего аппарата XVI в.

Следует сказать, что периоды развития законодательства и учения о коррупции в системе государственной службы могут охватывать следующие этапы: XIV - XVII вв. Следующий этап может быть определен с середины XVIII - до 60-х годов XIX в. Данный этап характеризуется усилиями Петра I в сфере борьбы с коррупцией. Петр I стремился в деле предупреждения и пресечения коррупции использовать разнообразный арсенал правовых средств, а также привлекать в мероприятия по борьбе с коррупцией различные слои населения. Петр I начал материально стимулировать участие населения в антикоррупционных мероприятиях. Данный опыт в настоящее время активно используется в целом ряде зарубежных государств.

Заключительный этап, который помещается в рамки существования Российской империи, связан с развитием буржуазных реформ и продолжался до 1917 г.

В советский период нашей истории говорить о необходимости разработки и реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы не приходится, несмотря на то, что советская власть с самого начала своего существования столкнулась с серьезными проблемами коррупции в системе государственной службы.

К концу XIX в. начали появляться работы, посвященные исследованию института государственной службы, в которых, так или иначе, поднималась проблема административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции. На проблему коррупции в системе государственной службы обращали внимание не только государствоведы, но и специалисты в области уголовного права.

До 1917 г. можно выделить ряд этапов в исследовании коррупции в системе государственной службы.

Первый этап охватил два заключительных десятилетия XIX в., его представители (И.Е. Андреевский, В.А. Евреинов, Н.М. Коркунов, А.Д. Градовский, Б.Н. Чичерин и др.) исследовали институт государственной службы, а также административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции, используя исторический метод и метод сравнительного правоведения[[17]](#footnote-17).

--------------------------------

<8> См.: Евреинов В.А. Гражданское чинопроизводство в России: исторический очерк. СПб., 1887; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1893; Градовский А.Д. Общие качества служебной деятельности // Начала русского государственного права. СПб., 1897; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. С. 369; Андреевский И.Е. Полицейское право. Введение и ч. 1. Полиция безопасности. СПб., 1874.

В работах названных ученых был осуществлен анализ истории функционирования административного аппарата России за последние триста лет.

Второй этап, продолжавшийся два первых десятилетия XX в., привлек в свои ряды новую волну исследователей (Н.И. Лазаревский, В.В. Ивановский, П. Берлин, А.И. Елистратов, И.И. Евтихиев, Э.Н. Берендтс и др.) <9>, которые стали с помощью статистики и анкет изучать доходы, образование, служебную мобильность, социальное происхождение и др. чиновников [[18]](#footnote-18).

--------------------------------

<9> См.: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. 1. Органы управления. СПб., 1910; Ивановский В.В. Русское государственное право. Вып. 7. Государственная служба. Казань, 1895; Евтихиев И.И. Ответственность должностных лиц. М., 1917; Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913; Елистратов А.И. Административное право. Л.; М., 1929; Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. N 8. С. 48.

Так, до 1917 г. данная проблема получила свою оценку в работах К. Анциферова, И. Липранди, Н.В. Муравьева, В.Н. Ширяева, П. Фейербаха, Н.С. Таганцева, А.Я. Эстрина и др. <12>.

--------------------------------

<12> См.: Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. С. 1; Липранди И. О взятках, взяточниках и доносчиках // Чтения в Императорском Обществе истории и древностей российских при Московском университете. 1870. N 3. С. 63; Муравьев Н.В. Об уголовном преследовании должностных лиц за преступления по службе // Юридический вестник. М., 1879. Ноябрь. N 11. С. 795; Ширяев В.Н. Взяточничество и лихоимство в связи с общим учением о должностных преступлениях: Уголовно-юридическое исследование. Ярославль, 1916; Фейербах П. О подкупе // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1884. Кн. 6. С. 63; Эстрин А.Я. Взяточничество в доктрине и законодательстве // Труды кружка уголовного права при С.-Петербургском университете. СПб., 1913. С. 153 и др.

События октября 1917 г. кардинально замедлили развитие юридической науки. Практически все теоретические изыскания по вопросам государственной службы были преданы забвению. Советская власть начала строить свою государственную службу. Но советская государственная служба впоследствии стала еще более коррумпированной, чем государственная служба Российской империи. Одним из первых декретов советской власти был Декрет "О взяточничестве". Советская доктрина права, которая формировалась в первые годы советской власти, термин "взяточничество" трактовала очень широко. Под взяточничеством понималось незаконное совместительство, предоставление протекций, предоставление подрядов и др. За данные правонарушения предусматривались серьезные меры юридической ответственности.

Коррупция охватила все органы и учреждения советской власти, для борьбы с этим явлением создавались специальные структуры, которые посредством суровых мер принуждения вели борьбу с коррупцией в системе советской государственной службы. Следует сказать, что работа по борьбе с коррупцией в государственном аппарате широко освещалась в периодической печати. Проблемы коррупции в системе советской государственной службы в 20-х годах XX в. рассматривались в работах В. Зеньковича, И. Нироса <13>.

--------------------------------

<13> См.: Нирос И. История взятки (Страничка русской государственности) // Еженедельник чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией (Еженедельник ВЧК). 1918. N 4. С. 8; Зенькович В. К итогам борьбы со взяточничеством // Еженедельник советской юстиции. 1923. N 10. С. 219.

Следует сказать, что в советских работах, посвященных проблеме борьбы со взяточничеством и коррупцией в системе государственной службы, отмечалось, что эти явления - позорный пережиток прошлого и что советский государственный аппарат в перспективе освободится от данных негативных явлений. Следует сказать, что косвенно проблемы коррупции в государственном аппарате затрагивались в трудах ученых-административистов. В частности, на данную проблематику обращал внимание М.Д. Загряцков <14>.

--------------------------------

<14> См.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. М., 1925.

После 1917 г. институт советской государственной службы начал исследоваться только в 40-х годах XX в. Данное обстоятельство было обусловлено тем, что термин «коррупция» в советской научной литературе практически не употреблялся в силу высокой политизированности данной проблемы.

В этой связи к обсуждению проблем государственной службы обратились после Великой Отечественной войны.

Второй этап развития учения о советской государственной службе приходится на 50-е годы XX в. К этому времени уже накоплен определенный теоретический материал, который находит свою реализацию в диссертациях Н.И. Фаянса, М.С. Почиталиной, Н.П. Поборчей <17>.

--------------------------------

<17> См.: Поборчая Н.П. Советская государственная служба: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1952; Почиталин М.С. Основные вопросы государственной службы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955; Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955.

В 60-е годы XX в. институт государственной службы исследовался достаточно фундаментально. В 60-е годы были опубликованы работы И.Н. Пахомова, В.М. Манохина, А.А. Жданова, Л.А. Сергиенко <18> и др. Но проблема коррупции в системе советской государственной службы в работах ученых-административистов советского периода не поднималась.

--------------------------------

<18> См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966; Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1964; Жданов А.А. О понятии советской государственной службы // Правоведение. 1962. N 19. С. 37; Сергиенко Л.А. Совершенствование законодательства о советской государственной службе // Советское государство и право. 1984. N 5. С. 27 - 34.

В 60-е годы принципиально ставится вопрос о необходимости принятия специального закона о государственной службе. Как мы знаем, работа над правовым оформлением института государственной службы началась в конце 80-х гг., но распад СССР приостановил ее. К решению данной проблемы вернулись в середине 90-х годов <19>.

--------------------------------

<19> См.: Яковлев П.С. Правовое регулирование государственной службы: сравнительный анализ современного российского и дореволюционного законодательства // Бюллетень Министерства юстиции России. 2005. N 12. С. 51.

В работах советских ученых-административистов вплоть до середины 90-х годов XX в. проблема коррупции в системе государственной службы не рассматривалась. Исключением является работа В.Д. Попкова "Этика советской государственной службы". В данной работе один из параграфов называется "Антиобщественный характер использования служебного положения в личных целях". В нем критикуется использование служебного положения государственными служащими в личных целях и предлагаются административно-правовые средства предупреждения и пресечения различных форм коррупции в системе государственной службы <20>.

--------------------------------

<20> См.: Попков В.Д. Этика советской государственной службы. М., 1970. С. 118.

Следует сказать, что проблема коррупции в системе государственной службы в 50 - 80-е годы XX в. исследуется специалистами в области уголовного права и криминологии. Необходимо отметить, что советские ученые термин "коррупция" не употребляли, преимущественно они оперировали такими категориями, как злоупотребление служебным положением, взяточничество и др. Термин "коррупция" в правовой литературе стал широко использоваться лишь в конце 80-х годов XX в.

В конце 80-х годов XX в. проблема коррупции обсуждается на самом высоком политическом уровне. По проблеме коррупции в системе государственной службы принимаются важные государственные решения, предпринимаются попытки принять Закон "О борьбе с коррупцией".

С 1992 г. начинается современный этап развития и исследования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Данное обстоятельство было вызвано подписанием Президентом России 4 апреля 1992 г. Указа "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы" <21>, а также принятием Съездом народных депутатов Российской Федерации Постановления от 14 декабря 1992 г. N 4081-1 "О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией" <22>.

--------------------------------

<21> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 17. Ст. 923.

<22> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 51. Ст. 3018.

В этот период проблемы коррупции широко обсуждаются как на политическом уровне, так и учеными. Готовятся различные законопроекты о борьбе с коррупцией, вносятся предложения об установлении административной ответственности за взяточничество, если сумма взятки не превышает один минимальный размер оплаты труда, установленный законом. Как уже отмечалось, в начале и середине 90-х годов XX в. неоднократно предпринимаются попытки принять Закон "О борьбе с коррупцией", а в 1997 г. после многократных попыток законодателей он все же был принят, но Президент отклонил принятый Федеральным Собранием Российской Федерации Закон. Как следовало из письма Президента России Федеральному Собранию РФ, недостатком Федерального закона "О борьбе с коррупцией" являлось то, что он не имел собственного предмета правового регулирования и, как следствие этого, вторгался в сферу правового регулирования целого ряда других законов. В таком виде, как посчитал Президент, Закон, напротив, будет способствовать коррупции, вносить дисбаланс в сферу правового и административного регулирования государственно-служебных отношений.

Следует сказать, что проблемы коррупции достаточно обстоятельно начинают изучаться в 90-е годы XX в.

Следует сказать, что в данной главе обозначены примерные этапы развития и становления учения коррупции в системе государственной службы, которые получают свою дальнейшую оценку в последующих главах исследования. В завершение исследования необходимо сказать, что проведение административной реформы и реформы государственной службы актуализировало проблему предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. К сожалению, приходится признать, что адекватных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы не сформировано, а для средств, которые имеются в законодательстве о государственной службе, не сформирован административно-правовой механизм их реализации. В этой связи как никогда актуальна проблема разработки теории административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, а также принятие закона о противодействии коррупции.

Определение этапов становления учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы позволяет систематизировать и изложить теоретический материал по исследуемой проблематике в хронологической последовательности, выявить знаковые события в деле борьбы с коррупцией. Кроме того, определение этапов становления учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы позволяет высказать предложения по совершенствованию административно-правового механизма их реализации. Необходимо сказать, что правовые и административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы всегда находились в диалектическом единстве с развитием российской государственности.

**Вопрос 2.**

В XVI в. Николо Макиавелли высказывался о коррупции как о системе грабежа со стороны чиновников, сравнивая ее с болезнью, которую вначале трудно распознать, но легко лечить, а позже - уже легко распознать, но почти невозможно лечить.

Конечно, то явление, которое мы сейчас называем коррупцией, в России было всегда - и при великих князьях, и при царях, и при генсеках. Борьба с различными формами коррупции также осуществлялась на протяжении всей ее многовековой истории, однако борьба эта была локальной, эпизодической, а не системной. Более того, она неизменно носила двойственный характер - с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой - принцип оплаты служебной деятельности за счет населения либо низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, детерминировали широкий круг коррупционных преступлений.

Издревле в России были три формы коррупции: почести, оплата услуг и посулы. Подношения в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостаивался. Уважительное значение «почести» проявляется и в русском обычае одаривать уважаемого человека, и в особенности, высокое начальство, хлебом-солью. Но уже в XVII в. «почесть» все больше приобретала значение разрешенной взятки. И, конечно, мздоимство в России расцвело на почве широкой практики подношений «почести» чиновникам.[[19]](#footnote-19)

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционной деятельности в России было осуществлено в царствование Ивана III. Его внук Иван IV (Грозный) впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

Другая форма подношений чиновникам связана с расходом на само ведение и оформление дел. Доходы чиновников в виде оплаты на ведение и оформление дел учитывались при определении им жалования: если в приказе было много дел, с которых можно было «кормиться», то им платили меньше жалования. То есть **практика «кормления от дел» была частью государственной системы содержания чиновничества в XVII в.**

Как известно, в IX - X вв. возник институт "кормления" - князь посылал своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Иными словами, они получали за свои заслуги землю, с которой должны были кормиться. Таким образом, чин вполне официально считался "кормом", "кормежом", или "кормлением", то есть "источником питания" своего владельца. Принятие денег (взяточничество) лишь со временем приобрело отрицательный оттенок и стало уподобляться лихоимству, подкупу, коррупции, совращению и тому подобному. К этому времени мздоимство бояр, чиновников, а также бесправие низших классов стало воистину национальным бедствием.

Надо отметить, что первым легальным проявлением взяточничества явилось кормление - древнерусский институт направления князем своих воевод, наместников в провинцию без денежного вознаграждения, с тем чтобы они "кормились" (содержались) населением соответствующей территории. Воеводы ведали всеми делами в подвластном ему уезде: управляли войском, судили и назначали наказания, наблюдали за сбором налогов и т.п. При этом воеводы злоупотребляли своей властью, бессовестно брали вознаграждения, вымогали у жителей приношения, наживались на народной нужде. Они, как правило, назначались на два года, но вместо того чтобы управлять, большей частью стремились обогатиться в течение этого срока.

Однако система кормления не была эффективной. И поэтому в 1556 г. кормление было официально отменено, деньги, которые шли кормленщикам, отныне взимало государство в качестве налога. Из этого централизованного фонда можно было платить "помогу" служилым людям, хотя традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась. Особенно ярко это проявлялось в армии. В то время у России не было регулярной армии. Единственным постоянным войском были стрельцы, которые, когда заканчивалась война, разъезжались по домам. В мирное время эти люди кормились от поместья, иные также от вотчины; данное кормление лежало целиком на крестьянстве, прикрепленном к поместьям и вотчинам. Такой вид кормления назывался "кормление ратных людей". Только благодаря реформам Петра I были созданы регулярная армия и флот, которые целиком содержало государство.

Третья форма коррупции – посулы, т. е. плата за благоприятное решение дел, за совершение незаконных деяний. Чаще всего «посулы» выражались в переплатах за услуги, за ведение и оформление дел, и поэтому граница между двумя формами коррупции была размытой и едва различимой.[[20]](#footnote-20)

Ряд исследователей <4> считают, что первое упоминание о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397 - 1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским, сотскому и всем черным людям Двинской земли), в ст. 6 которой говорилось: "А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто, изымав татя с поличным, да отпустит, собе посул возьмет, а наместники доведаются до заповеди, ино то самосуд; а опроч того самосуда нет". Немало внимания коррупции и противодействию ей уделяется в Псковской судной грамоте 1397 г., изменения в которую вносились вплоть до 1471 г.; в Белозерской уставной грамоте 1488 г.; в Судебнике 1447 г.; Судебнике 1497 г., где мы встречаем уже достаточно развитое понятие взяточничества.

--------------------------------

<4> Максимов С.В. Коррупция в России. Уфа: Уфимский филиал Академии налоговой полиции ФСНП России, 2000. С. 6; Антикоррупционная политика: Справ. / Под ред. А.В. Малько М.: ТК Велби; Изд-во "Проспект", 2006. С. 339.

Уставные грамоты наместничьего управления, данные государем, имели цель поставить в некоторые правомерные границы деятельность наместников и волостелей и оградить население области от их злоупотреблений. В связи с этим они писались на имя местных жителей и являлись в их руках определенным средством контроля за деятельностью наместника и его людей. Однако содержание статей обозначенных источников в основном определялось только предупредительными мерами, выражавшимися в запрещении взимать взятки и посулы, и не содержало в себе какие-либо определенные меры ответственности. По сути, данные нормы содержали в себе некие ограничения, не позволявшие взимать лишнего при сборе с населения пошлин, установленных для кормления и оплаты работы судей, наместников государевой власти и иных приказных людей. Но что характерно, данная предупредительная мера формально была закреплена во всех законодательных актах того времени <5>.

--------------------------------

<5> См.: Русская Правда. Ст. 74 // Правда Русская. М., 1947. Т. II. Комментарии; Двинская уставная грамота 1397 года. Ст. 8; Псковская судная грамота. Ст. 4 // Алексеев Ю.Т. Псковская судная грамота. Текст. Комментарии. Исследования. Псков, 1997; Судебник 1497 года. Ст. 3, 33 // Судебники XV - XVI вв. М.-Л., 1952.

В определенной степени новым этапом борьбы с коррупцией можно считать обращение царя Ивана IV к Стоглавому собору в 1551 г., в котором говорится о желании установления "безпосульности во всяких делах" <6>. В это время меры, направленные на устранение нарушений принципа кормления, постепенно приобретают все более конкретный, но не менее двойственный характер.

--------------------------------

<6> Судебник Царя и Великого князя Ивана Васильевича. СПб., 1768. С. 3.

С целью пресечения злоупотреблений наместников вводится категория государевых служащих - приказных, призванных осуществлять надзор за деятельностью местных судов и наместников, с правом отмены принятых ими незаконных решений. Таким образом, с одной стороны, происходит усиление контроля, а с другой - расширение поля коррупционной деятельности.

Для предупреждения массовых коррупционных явлений, таких как взимание неустановленных сборов, вымогательство взяток при решении дел и т.п., осуществляется жесткое нормирование ставок кормления наместническому аппарату власти, которое теперь выплачивается населением не лично и не в местах расположения служащих, а через сотских в городе <7>, что значительно снижает возможность коррупционных проявлений, так как должность сотских - выборная.

--------------------------------

<7> Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 37.

Обращает на себя внимание тот факт, что наравне с судьями и наместниками в качестве субъектов различных коррупционных проявлений законодатель упоминает и недельщиков (судебных приставов), и казначеев, и бояр, и дворецких. При этом наблюдается дифференциация наказаний в зависимости от статуса преступника. В случаях принятия взятки судьей предусматривалась материальная ответственность перед потерпевшими, тогда как относительно судебных приставов, совершивших подобное деяние, указывалось на необходимость применения не только мер материальных, но и физических, таких, например, как всенародное битье кнутом, а также лишение должности. По отношению к особо ответственным лицам предусматривалась предупредительная норма - "...посулов не просити", причем данная санкция лишь внешне являлась неопределенной. Конкретная мера наказания лично определялась царем - "что государь укажет", и она не могла быть снисходительной, поскольку это противоречило бы существу запрещения посульности в делах <8>.

--------------------------------

<8> Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI - XX вв.: Криминологическое исследование: Дис. к.ю.н. М., 2002.

Практика применения карательных мер борьбы с подкупом - продажностью приказных служащих - продолжала совершенствоваться и в XVII в. В 1613 г. были введены должности воевод, которым запрещалось брать "кормы" прямо и косвенно. Но финансовые возможности государства обеспечить воеводам плату за службу были нереальны, а потому практика кормления в рамках "необходимого содержания" была возобновлена. Принятие "почести" (добровольного приношения) не воспрещалось, что не могло не повлечь за собой дальнейшее развитие коррупционных проявлений.

Постепенно система кормления служащих деформируется в систему продажи служебных обязанностей, возникает угроза разложения государственного управления на местах и не только. Ситуация, сложившаяся в судебной сфере, посягает и на экономические интересы государства, которое в связи с коррумпированностью судей недополучает значительные суммы, установленные верховной властью для судебных исков. Возникает необходимость законодательного закрепления жестких санкций за коррупцию, что находит свое выражение в Соборном уложении 1649 г., в котором вновь особое значение придается карательным мерам борьбы с коррупцией. Так, например, устанавливаются жесткие санкции высшим сановникам (боярам, думным людям). За принятие посулов они отныне подвергаются штрафу в государеву казну, лишаются должности при дворе и отсылаются на службу в отдаленный город. Для судей предусматривается торговая казнь и исключение из службы (гл. X, ст. 5). Низшие чины (подьячьи, недельщики), за принятие или требование посула подвергаются особенно тяжкому наказанию: в совокупности с лишением должности - "отсечению руки" (гл. X, ст. 12), "битью батогами нещадно" (гл. X, ст. 15).

Необходимо отметить, что политика оплаты труда приказных служащих во второй половине XVII в. сама по себе являлась причиной, стимулирующей коррупционное поведение лиц, занятых в управленческой сфере.

Органы власти (приказы) подразделялись на недоходные и доходные. Такое разграничение определялось тем, что в первых служащим выплачивали регулярное, относительно высокое государственное жалованье, поскольку возможность получать частные приношения от решаемых дел отсутствовала ввиду специфики приказа <9>. При этом значительный штат служащих некоторых иных приказов часто даже не был оплачиваем государством, поскольку их жалованье составляли доходы от дел.

--------------------------------

<9> Астанин В.В. Указ. соч. С. 77.

Исходя из этого, интенсивность и распространенность коррупционных проявлений в различных приказах не могла не зависеть от характера оплаты служебной деятельности. Подношения и почести провоцировали систематическое их вымогательство служащими, которые продолжали получать денежное жалованье от государства. Более того, такая политика значительно осложнила применение норм ответственности за проявления подкупа-продажности государственных служащих.

Это определило эскалацию фактически коррупционной преступности в конце XVII в., когда "факты вопиющего взяточничества не только не уменьшались, но все более росли" <10>.

--------------------------------

<10> Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1884. Кн. вторая, февраль. С. 36.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на многовековой опыт борьбы с коррупцией, в настоящее время государство, как и прежде, признавая опасность этого явления, ведет себя весьма непоследовательно. Объявленная широкомасштабная борьба с коррупцией по сей день практически не имеет правовой основы, а предпринимаемые меры по-прежнему носят характер "кампанейщины". В результате - "хроническая болезнь" не вылечена, а лишь приглушена и продолжает существовать. И это закономерно, поскольку исторический опыт борьбы с коррупцией наглядно показывает, что эффективной она может быть только в том случае, когда проявляется государственная воля в борьбе с этим явлением, когда она ведется профессионально, в рамках закона и при широкой поддержке населения <11>. Только декларирование необходимости борьбы с коррупцией без принятия и активного использования всех законных мер ко всем гражданам независимо от их социального положения в обществе не может привести к желаемому результату.

--------------------------------

<11> Подробнее см.: Епихин А.Ю. Борьба со взяточничеством и коррупцией в России в начале 20-х годов: уроки и опыт // Коррупция и борьба с ней. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 187.

4. Административно-правовые средства предупреждения и

пресечения коррупции в период становления

чиновничье-бюрократического аппарата

В Средневековье коррупция "служивых" людей проявлялась преимущественно в форме лихоимства и мздоимства. Для обозначения злоупотреблений служивых людей использовались такие термины, как: "почесть", "поминки", "посулы". Для раскрытия содержания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы объективно необходимо обращение к исторической литературе. Необходимо сказать, что законодательство XIV - XVII вв. закрепляло такие категории, как "почесть" и "подношения за работу", которые разрешались.

Либеральное отношение закона к подобной практике формировало ситуацию, которая именовалась "кормление от дел". Следует подчеркнуть, что "кормление чиновников от дел" в XIV - XVII вв. было составной частью государственной системы их содержания. "Кормление чиновников" было вызвано рядом объективных обстоятельств. Чиновники, выполняя государственные функции, не получали за это жалования. Служащие, которые хотя и получали жалование, но его размер был поставлен в зависимость от тех функций, которые выполнял чиновник. Чем больше у чиновника было обязанностей, тем меньше было его официальное жалование. Значительную часть своего содержания чиновник собирал с населения сам, используя различные формы коррупции. Государство, по сути, легализовало некоторые формы коррупции среди служивых людей, что самым негативным образом отражалось на уровне дисциплины и законности в государственном аппарате. Административные реформы конца XVII в. и XVIII в. отчасти изменили формы и методы управления, но несмотря на структурные преобразования и реформы института государственной службы уровень коррупции продолжал расти.

Существовал еще один вид кормления - кормление от дел. Так кормились люди разных чинов, начиная от боярина до самого мелкого служилого человека. Бояре, окольничие и думные люди заседали в приказах, которые представляют собой одно из самых характерных явлений Древней Руси, Московского государства. Государь одному из своих приближенных приказывал ведать постоянно одно или несколько дел, однородных или совершенно разнородных, назначал ему одного-двух помощников. Письмоводством занимались дьяки, подьячие. Эти люди и образовали приказ. Вот что по поводу дьяков писал Н.М. Карамзин "народ вообще ненавидел дьяков корыстолюбивых: определяемые всегда на малое время, сии грамотеи приказные тем более спешили нажиться всякими средствами: жалобы имели действие, но обыкновенно после смены грабителей: тогда судили их строго, лишали всей беззаконной добычи, выставляли на позор и секли, привязывали лихоимцу к шее взятую вещь, кошелек с деньгами, соболя или другое. Закон не терпел никаких взяток" <2>. Позднее приказы образовали систему центрального управления. При первых Романовых система приказов разрасталась по мере усложнения административных задач. Распределение дел между приказами нередко бывало запутанным: в одной и той же сфере сталкивались полномочия нескольких приказов. В эту систему вносились элементы бюрократической тяжеловесности. Главным образом это было связано с тем, что на протяжении всего XVII в. продолжался несанкционированный сверху рост подьяческих штатов. Он диктовался усложнением государственного управления и внутренними потребностями приказных учреждений, происходил по инициативе приказных судей и дьяков.

--------------------------------

<2> Карамзин Н.М. История государства Российского. М., 1993. Т. 9 - 12.

"Подьяческое умножение" было головной болью правительства, так как вело к постоянному росту государственных расходов. Попытки периодически урезать жалование приводили к ухудшению материального положения служащих и росту взяточничества, но не уменьшали численности приказных людей. Столь же малоэффективным оказалось установление "указанного числа" для приказов и проведения систематических "разборов" подьячим. Все это создавало идеальные условия для мздоимства. Хотя при этом дьяки и подьячие присягали "всякое дело делати и судити вправду", не заниматься казнокрадством, "посулов и поминков ни у кого ни от чего не имать", не разглашать государственных тайн и т.д. Содержание отдельных пунктов присяги менялось в зависимости от внутреннего и внешнего положения государства, при этом понятие службы государю оттесняется понятием государственной службы.

Не лучшим образом обстояли дела в судебной системе государства. Взяточничество среди судей при осуществлении своих полномочий приобрело такой массовый характер, что в Судебнике 1497 г. была впервые установлена уголовная ответственность за получение взятки судьями. Чрезвычайная продажность судей служила серьезным препятствием для осуществления судебного равенства.

К взяточничеству тогда относились с большой терпимостью, хотя формально взятки были строго воспрещены. Но обычай требовал, чтобы являвшиеся на суд клали перед образами пожертвования "на свечи". К Пасхе же все должностные лица имели право принимать "красные яички, обыкновенно с несколькими монетами в придачу".

"Хваля ясность, простоту наших законов и суда, не имевших нужды ни в толкователях, ни стряпчих - не менее хваля и Василиеву любовь к справедливости, - иноземцы замечали, однако ж, что богатый реже бедного оказывался у нас виновным в тяжбах; что судьи не боялись и не стыдились за деньги кривить душою в своих решениях. Однажды донесли Василию, что судья московский, взяв деньги с истца и ответчика, обвинил того, кто ему дал менее. Великий князь призвал его к себе. Судья не запирался и с видом невинного ответил: "Государь! Я всегда верю лучше богатому, нежели бедному", разумея, что первому менее нужды в обманах и в чужом. Василий улыбнулся, и корыстолюбец остался по крайне мере без тяжкого наказания <3>".

--------------------------------

<3> Карамзин Н.М. Предание веков. М., 1988. С. 534, 535.

В Судебнике 1550 г. довольно распространенным было наказание в виде помещения в тюрьму. Оно предусматривалось, в частности, за взяточничество, ложное обвинение судей в умышленном неправосудии (ст. ст. 4, 6 Судебника 1550 г.)

Существенной особенностью процесса исполнения наказаний, призванной усилить их превентивное воздействие, был его публично позорящий характер. Например, при Борисе Годунове судьи и дьяки, изобличенные в лихоимстве (получении материальной мзды сверх установленных пошлин), подвергались телесному наказанию, сопровождавшемуся бесчестьем. Виновному привязывали к шее кошелек, серебро, мягкую рухлядь, жемчуг, соленую рыбу или иную вещь, взятую им в подарок <4>.

--------------------------------

<4> Российское законодательство X - XX вв.: В 9 т. Т. 2. С. 133.

Соборное уложение 1649 г. пошло по пути дальнейшего наращивания устрашающего начала наказания и процесса его исполнения. Ведущим видом наказания стала смертная казнь. Более пятидесяти разновидностей преступных деяний могли быть наказаны по Соборному уложению смертной казнью. Причем в случае применения наказания в Соборном уложении действовал принцип неопределенности наказания. Например, если бояре и воеводы без государева указа за взятку отпустят со службы ратных людей (ст. 11 гл. 7), то их ожидает "жестокое наказание, что государь укажет" (выбор видов наказания не ограничен). Такой принцип неопределенности наказания открывал широкие возможности судебному произволу.

В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными темпами. С конца XVII в. основной административно-территориальной единицей России становятся уезды, которые делились на станы и волости. С начала XVII в. происходит вытеснение характерного для XVI в. "земского начала" приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки - для финансового управления. В этом качестве они сохранились в период расцвета губернского и земского самоуправления. Смута, едва не приведшая к распаду страны, продемонстрировала необходимость существования в провинции не только военной власти но и органа, связывающего все (а не только тягловое) население провинции с центром.

Кроме того, растущие финансовые потребности государства, невозможность обеспечить единство и освоение гигантской территории без редистрибуции были важнейшими причинами централизации управления. Во время Смуты на общесословных собраниях население само стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. После окончания Смуты воевод стали назначать (обычно на один-два года) царь и Боярская дума, иногда с учетом пожеланий местного населения. К середине XVII в. воеводская система распространилась повсеместно. Целью назначения воевод было осуществление управления в интересах царя, а не ради кормления, в связи с чем местному населению указывалось: "воеводам кормов не давать, в том самом убытков себе не чинить". Но, как отмечал известный историк В.О. Ключевский, "воеводы XVII в. были сыновьями или внуками наместников (кормленщиков) XVI в. На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, которой ему не давали: но не были воспрещены добровольные приносы "в почесть", и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет. В своих челобитных о назначении соискатели воеводских мест так напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство "прокормиться"... Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло неокладным жалованием под предлогом административной службы. Не определенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям... Неизбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием" <5>.

--------------------------------

<5> Игнатов В.Г. История государственного управления России. Ростов н/Д, 2002. С. 102.

Громоздкая приказная система с ее централизацией и бюрократизмом с трудом справлялась с возлагаемыми на нее функциями, порождала волокиту, злоупотребления, взяточничество. С другой стороны, не следует преувеличивать характер злоупотреблений, учитывая, что воеводы находились в сильной зависимости от центральной власти, среди них преобладали лица, впавшие в царскую немилость, а сроки полномочий не были длительными.

Со временем среди злоупотреблений чиновников стали различать мздоимство - выполнение услуг за взятку без нарушения действующего законодательства и лихоимство - получение взятки за совершение действий, нарушающих закон.

Законодательное ограничение коррупционных действий было предпринято Иваном III, а его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за "чрезмерность во взятках". В 1550 г. был создан свод законов - Судебник. В нем впервые вводилось наказание для взяточников - начиная от мелких канцелярских служителей - подьячих, кончая боярами. Специфика феодального права сказалась здесь в том, что наказания для бояр, решающих дела неправильно, по "посулам" (взяткам), были куда мягче, чем для подьячих <5>.

--------------------------------

<5> Кобрин В.Б. Иван Грозный (История Москвы: портреты и судьбы). М., 1989. С. 36 - 37.

В Судебнике 1550 г. появляется группа преступлений против порядка управления, что было связано с общими процессами административных преобразований, связанных с государственной централизацией. Среди должностных преступлений на первом месте стояло лихоимство, чаще всего понимаемое как нарушение установленного порядка судопроизводства. "Посул" был законным актом еще в XV в.: для большего прилежания судья получал плату от подсудимого. Нормирование размеров "посулов" превращало излишки в предмет лихоимства, и посул превращается во взятку. Судебник 1550 г. связывает с получением посула вынесение неправосудного решения судом, за что предусматривалось уголовное наказание.

Период становления сферы государственного управления Московской Руси характеризовался принципом кормления служащих от населения. Последние обязывались содержать служащих на местах в счет уплаты податей (налогов) государю. Не следующее из нормы кормления частное вознаграждение служащего приобретало характер коррупции. В этих условиях даже посул (обещание вознаграждения) служащему понимался как подкуп.

Между тем возникала проблема разграничения не следующего из норм кормления вознаграждения чиновника от его подкупа на совершение деяний, противоречащих служебным обязанностям. Понятие "мздоимство" указывало на принятие без предварительного согласия (здесь проявлялся признак подкупа) незаконных подарков по служебным делам без нарушения должностных обязанностей. Лихоимство составляло такое же принятие или получение подарков, но ради нарушения обязанностей службы <4>.

--------------------------------

<4> Преступная сущность двух видов коррупционного деяния раскрывалась через обращение к значению образующих их слов. В одном случае обозначается взимание "мзды", в другом - получение "лиха". См.: Есипов В.В. Уголовное право. Часть Особенная. Преступления против государства и общества. М., 1906. С. 106.

1. В римском праве термин «corrumpere» означал разламывать, портить, повреждать, фальсифицировать показания, подкупить судью (претора). [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Цирин А.М. Развитие законодательства российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2007, № 9, С. 169. [↑](#footnote-ref-3)
4. Акимова Н.В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV - XVII веков // История государства и права. 2008, № 8. С. [↑](#footnote-ref-4)
5. Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность //Юридический мир, 2008, № 12, С. [↑](#footnote-ref-5)
6. Библия. Сирах. 1, 29, 4, 9.С.644. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ванцев В.А. Этапы развития понятия «коррупция» // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. Москва-Иркутск, 2008. С. 107. [↑](#footnote-ref-7)
8. Макиавелли Н. Сочинения // Милан. 1954. С. 137 [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2000. С. 121, 387. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ванцев В.А. Этапы развития понятия «коррупция» // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. Москва-Иркутск, 2008. С. 107. [↑](#footnote-ref-12)
13. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995, C. 56. [↑](#footnote-ref-13)
14. Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI - XX вв. (криминологическое исследование): Дис. канд. юрид. наук. М., 2001. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Куракин А.В. Этапы становления и развития учения об административно - правовых средствах принуждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право, 2009, № 1, С.

    [↑](#footnote-ref-16)
17. [↑](#footnote-ref-17)
18. Голосенко И.А. Феномен «русской взятки»: очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Том II. № 3. С. 105. [↑](#footnote-ref-18)
19. Седов П.В. На посуле как на стуле. Из истории российского чиновничества VII в. // Звезда. 1998. № 4. С.208. [↑](#footnote-ref-19)
20. Седов П.В. Указ. Соч. С. 210. [↑](#footnote-ref-20)