ПАМЯТКА
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

ЭТО ИНТЕРЕСНО

ИСТОРИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Термин «коррупция» в переводе с латинского (corruptio) означает «подкуп», «порча», «упадок».

К признакам коррупции относится:

- непосредственное нанесение ущерба авторитету или иным охраняемым законом интересам государственной (муниципальной) власти (службы);
- незаконный характер получаемых должностным лицом благ (материальных и нематериальных);
- использование должностным лицом своего статуса вопреки интересам государственной (муниципальной) службы;
- наличие у должностного лица умысла на совершение действий (бездействия), объективно причиняющим ущерб охраняемым законом интересам власти или службы;
- наличие у должностного лица корыстной или иной личной заинтересованности.

Своими корнями коррупция как социальное явление уходит корнями в глубокое прошлое.

Несмотря на то, что термин «коррупция» не употреблялся в российском законодательстве и не был введён в научный оборот вплоть до начала XX века, однако и до этого периода существовали корыстные злоупотребления должностных лиц, трактуемые современным правом как коррупция.

Институт кормления. Появление коррупции как явления на Руси тесно связано с традициями общества в период становления государственности в IX–X веков, когда представители государственной власти обеспечивались общиной по нормам, установленным главой государства (так называемый институт «кормления»). Однако эти нормы не могли быть едины для всех чиновников. Неслучайно в газете «Русская Правда» в целях установления единых норм по обеспечению государственных чиновников было сделано указание на размеры этого обеспечения общиной.

Русские летописи XIII века. В русском языке коррупция и взяточничество как одна из её форм исторически обозначались терминами «лихоимство» и «мздоимство».

Мздоимство впервые упоминается в русских летописях XIII века. Можно говорить о том, что корыстные злоупотребления по службе возникли с появлением управляющих (вождей, князей) и судей как средство воздействия на их объективность и добросовестность при решении различных вопросов.

Толкование мздоимства и взяточничества даны в толковом словаре В.И. Даля.



«Мздоимствовать» – брать подарки, приношения, взятки, быть продажным человеком. В земле нашей мздоимствуется по обычаю.

Мздолюбие – сильное расположение к взяточничеству.

Взятка – срыв, поборы, приношения, дары, гостинцы, приносы, пикшеш, бакшиш, хабара, могарычи, плата или подарок должностному лицу, во избежание стеснений, или подкуп его на незаконное дело.

Лихоимец – жадный вымогатель, взяточник».



Двинская уставная грамота

Двинская уставная грамота 1397 года. Мздоимство упоминается в русских летописях XIV века, например в Двинской уставной грамоте 1397 года в статье 6: «А самосуда четыре рубли, а самосуд то: кто изыснав татя с поличным, да отпустит, а собе посул возьмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд, а опричь того самосуда нет». Там же, в статье 8: «...а черес поруку не ковати, а посула в железех не просити; а что в железех посул, то не в посул».



Псковская судная грамота

В договоре Новгорода с князем Борисом Александровичем тверским 1446–1447 годов говорится: «А приведут тферитина с поличним к новгорочкому посаднику или новоторскому, судите его по хрестному челованью, а посула не взятии с обе половине».

Ряд исследователей истории российского законодательства полагают, что понятие посула начинает употребляться в смысле взятки, начиная с **Псковской судной грамоты**, которая имела особую статью «о посулах».



Иван Грозный

Судебник 1550 года и Судная грамота 1561 года. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III.

Его внук Иван IV Васильевич Грозный ввёл Судебник 1550 года и Судную грамоту 1561 года, которыми мздоимство признавалось уголовным преступлением. В качестве мер ответственности предусматривалось наказание в виде временного и бессрочного тюремного заключения, а также смертной казни.

Уложение 1649 года. Следует заметить, что уголовное право в XVII веке развивалось в условиях резкого обострения классовых противоречий. Заметным стимулом его развития, расширения круга деяний, подлежащих уголовному преследованию, появлению новых видов преступлений, послужили события начала XVII века и восстания 30–40-х годов XVII века. Ко времени Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошёл в Москве в 1648 году и закончился победой москвичей: царём

были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» – глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.



После восстаний 30–40-х годов XVII века уголовное законодательство приняло более карательный характер. Это получило своё воплощение в Уложении 1649 года. Уложение впервые даёт определённую классификацию преступлений. Были выделены специальные подгруппы преступлений: государственные (политические) и против порядка управления. Собственно уголовные преступления можно подразделить на две подгруппы: должностные и против прав и жизни частных лиц.

Первую группу составляли преимущественно преступления должностных лиц судебных органов. Основной вид преступлений здесь составлял неправый суд за взятку или в результате пристрастного отношения к подсудимому по мотивам дружбы или вражды. Мотив о посуле как служебном преступлении является одним из доминирующих в Уложении в части приказного и воеводского управления и судопроизводства, свидетельствуя о процветании коррупции и произволе среди феодальной администрации. При неправом суде истцов иск обращался против судей любого звания, повинных в этом, причём в тройном размере. С них же взыскивались судебные пошлины, пересуд и правый десяток, которые шли в пользу казны. Судьи снимались с должностей, думные чины лишались чести, а недумные подвергались торговой казни. Аналогичная кара за те же преступления предусматривалась и в отношении судей патриаршего двора, а также городовых воевод и дьяков.

Примечание: Торговая казнь – публичное телесное наказание в России, введённое Судебником 1497 года при великом князе Иване III. Название происходит от места проведения — на торговых площадях. Отменена в 1845 году.



Определяя строгие меры для судий за посул и неправое решение дела, Уложение предусматривало возможные обходные пути таких нарушений закона – получение посула не самим судьей, а его родственниками. Если посул взят родственником судьи без его ведома, то судья не нёс ответственности.

Наказывались также нерадивое отношение к судейским обязанностям, волокита, изменение текста судного списка при его переписке набело подьячим по собственному усмотрению или по велению дьяка, вынос судебного дела из приказа «для хитрости» и т.п. В случае пропажи дела при выносе его из приказа с дьяка взыскивались истцов иск и государевы пошлины, сверх того, дьяк и подьячий подвергались наказанию кнутом и устранялись от должности.

Закон предусматривал возможность окончательного оформления дела подьячим по велению дьяка, получившего посул, не в том виде, как было при судоговорении. За это назначалось суровое наказание: дьяку – торговая казнь и лишение должности, а подьячему – отсечение руки. Наказывалось кнутом и неисправное ведение записи судебных дел и сбора судебных пошлин. При рецидиве виновным грозила торговая казнь и лишение должности.



В случае ложных обвинений в их адрес виновным назначалось «таковое же наказание, что указано дьяком и подъячим». Словом, закон брал под защиту судебные органы от наветов.

За должностные преступления определялись наказания и для низового аппарата – приставов, недельщиков, губных целовальников. Запрещались поборы, повторные проступки наказывались кнутом и лишением должности.

Примечание. Недельщиками в допетровской Руси назывались судебные приставы, исполняющие обязанности по неделям. Обязанность недельщиков состояла в оповещении сторон о вызове в суд и доставлении их к суду, а также в поимке татей (воров) и разбойников.

Губной целовальник — должность в Московском государстве. В его основные полномочия входило контролирование действий губного старосты и розыск разбойников. По сведениям Н. М. Карамзина, слово *губа* в древнем немецком праве означало усадьбу, а в российском — волость или ведомство.

В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе Пётр I ввёл новый порядок прохождения государственной службы для воевод, которые не могли находиться на этой должности более двух лет. Срок службы для них мог быть продлён только в том случае, если имелась письменная просьба жителей города о том, чтобы указанное должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности.



Пётр I

Указ «О воспрещении взяток и посулов». В 1714 году Петр I издал Указ *«О воспрещении взяток и посулов»*, которым было отменено поместное обеспечение чиновников и повышено им денежное жалованье. Была введена должность генерал-губернатора. Он ведал как гражданским, так и военным управлением, должен был бороться с судебной волокитой, имел право приостановить исполнение судебного решения. Только при Петре I впервые был установлен твердый оклад жалованья губернатора, было окончательно покончено с системой кормлений, что, конечно, отнюдь не исключало незаконных поборов и прочее лихоимство.

Указ о фискалах и о их должности и действии. 17 марта 1714 года был издан Указ о фискалах и о их должности и действии. Наиболее важный критерий, положенный в основу определения их компетенции, – «взыскание всех бесгласных дел». Статья вменяла фискалам в обязанность принятие мер по борьбе с взяточничеством и казнокрадством. На практике фискалы не всегда выполняли поставленные перед ними задачи, ибо они сами были частью бюрократического чиновничьего аппарата. С этой же целью в 1722 году была учреждена должность генерал-прокурора («ока государева»). Генерал-прокурору были подчинены обер-прокуроры в Сенате и в Синоде, прокуроры в коллегиях и в губерниях. Они должны были присутствовать на заседаниях тех учреждений, при которых они были учреждены, и осуществлять гласный общий надзор за законностью и исполнением указов и повелений императора и Сената.

Воинские артикулы 1715 года. В Воинских артикулах 1715 года описаны должностные преступления: злоупотребление властью в корыстных целях (артикул 194), взяточничество (артикул 184). Среди преступлений против порядка

управления и суда в Артикуле особо выделены подделка денег (артикул 199), печатей и документов (артикул 201), срывание указов (артикул 203), принесение лжеприсяги (артикул 196), лжесвидетельство (артикул 198). Все эти преступления наказывались чрезвычайно жестоко – смертной казнью, телесными наказаниями, тюрьмой. Очень чётко формулируются составы растраты, присвоения и использования в своих интересах денег государственных с совершением подлога в отчётности.

Указ 1722 года был также направлен на борьбу с казнокрадством, взятками и другими злоупотреблениями должностных лиц. В свойственной ему манере Пётр I обращается к подданным: «понеже всуе законы писать, когда их не хранить».

При Петре I впервые стали бороться с коррупцией системно. Так, не только были усилены уголовно-репрессивные меры, созданы специальные контролирующие органы, но и была предпринята попытка искоренить эту проблему путём установления стабильного жалованья всем чиновникам и созданием чёткой и определённой структуры, численности и компетенции органов государственного управления.

Правовой статус чиновников государственного аппарата был закреплён в 1722 году в *«Табели о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако же, воинские чины выше прочих, хотя бы и старее кто в том классе пожалован был»*.

Позднее политика Петра I была продолжена в законодательных актах правительства Екатерины II, Александра I, Александра III и других государей. Так, при Екатерине II имена взяточников и лихоимцев, наказанных по суду, публиковались для всеобщего сведения, причём этой каре подвергались многие лица из высшей губернской администрации.


Николай I

Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества». В царствование Николая I правительство подтвердило свое негативное отношение к фактам преподнесения подарков чиновникам от частных лиц и различного рода обществ. По воле императора Сенат в 1832 году издал Указ *«О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества»*, считая, что подарки или какие-либо приношения не должны иметь место в системе государственного управления.

Стремясь усилить и упорядочить меры борьбы с коррупцией, правительство приняло меры по упорядочению дисциплинарных взысканий, направленных на повышение ответственности гражданских служащих, что нашло отражение в таких нормативных документах того времени, как **Свод законов Российской империи 1832 года и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года**, в котором была введена специальная глава «О мздоимстве и лихоимстве». В этой главе взяточничество квалифицировалось как преступное деяние и подразделялось на «мздоимство» и «лихоимство». Согласно Уложению, в случае принятия взятки без нарушения служебных обязанностей и законов по службе чиновник подвергался наказанию в виде штрафа в сумме двойной цены

подарка или снятию с должности. Взяточничество, сопряженное с нарушением государственных законов и служебных обязанностей, квалифицировалось как злоупотребление властью и наказывалось в уголовном порядке. Субъектом данных правонарушений являлось должностное лицо, однако определения самого понятия должностного лица в Уложении также нет. Оно не имело даже определённого термина и называлось либо должностное лицо, либо виновный, чиновник, лицо, состоящее на службе государственной или общественной. В судебной практике и юридической литературе должностными признавались лица, обозначенные в таком качестве в законодательстве или приравненные к ним «в силу характера отправляемых ими обязанностей».

В Уложении 1845 года была установлена ответственность как для взяткополучателей, так и для взяткодателей. Однако уже в редакции 1866 года на основании утверждённого императором мнения Государственного совета от 27 декабря 1865 года постановления о лиходателях в статьях 411 и 412 были исключены. Так, в Уложении закреплялись следующие виды коррупционных правонарушений:

- неприведение в исполнение именных или объявляемых в установленном порядке высочайших указов и повелений;
- неприведение в исполнение указов Правительствующего сената, других присутственных мест;
- необъявление поступавших к чиновникам или рассылаемых для обнародования указов и постановлений;
- превышение власти;
- бездействие власти;
- присвоение;
- растрата;
- подлог;
- неправосудие;
- мздоимство;
- лихоимство.

Система наказаний включала как уголовные, так и исправительные виды и колебалась от строгого выговора до ссылки в каторжные работы в зависимости от тяжести совершённого преступления и тяжести наступавших последствий. Также были предусмотрены меры материального возмещения причинённого вреда.



Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 08 мая 1918 года «О взяточничестве». Советская власть на протяжении многих лет официально не признавала явления коррупции в системе государственной службы. Термин «коррупция» в официальных документах отсутствовал. Власть использовала такие словосочетания, как «злоупотребление служебным положением», «должностные преступления» и т.п.

Вместе с тем советская власть с самого начала своего существования объявила войну коррупции. Подтверждением этому является принятие Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 08 мая 1918 года *«О взяточничестве»*.

В названном Декрете были закреплены положения относительно равной уголовной ответственности всех участников коррупционных отношений. Так, равному наказанию с лицами, состоящими на государственной или общественной службе в РСФСР, виновными в принятии взятки, подвергались не только взяткодатели, но и подстрекатели, пособники и все имеющие отношения к подкупу служащих.

Специалисты отмечают, что В.И. Ленин считал взяточничество одним из опаснейших пережитков и требовал для борьбы с ним самых суровых, подчас «варварских», по его выражению, мер борьбы, так как сама борьба ведётся против варварства.

В.И. Ленин писал: «Если есть такое явление, как взятка, если это возможно, то нет речи о политике. Тут ещё нет даже подступа к политике, тут нельзя делать политики, потому что все меры останутся висеть в воздухе и не приведут ровно ни к каким результатам. Хуже будет от закона, если практически он будет применяться в условиях допустимости и распространённости взятки».

В.И. Ленин лично редактировал и вносил существенные поправки в первый законодательный акт Советского государства, направленный на борьбу с коррупцией в государственном аппарате.

Характеризуя Декрет СНК РСФРС от 08 мая 1918 года *«О взяточничестве»*, необходимо обратить внимание на то, что данный документ имел обратную силу. В качестве обстоятельств, усиливающих меру наказания взяткополучателя, декрет устанавливал:

– особые полномочия служащего;

– нарушение служащим своих обязанностей;

– вымогательство взятки и другие.

Однако, как показала практика, применение только уголовно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы оказывалось недостаточно действенным. Росту коррупции в системе государственной службы способствовало низкое денежное содержание государственных служащих, а также порядок отбора на государственную службу.

27 июля 1918 года принято Постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР *«Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях»*.

01 сентября 1922 года было подписано Постановление Совета труда и обороны, предусматривавшее широкий круг мер борьбы со взяточничеством. 02 сентября 1922 года при Совете труда и обороны была образована Комиссия по борьбе со взяточничеством. 15 сентября 1922 г. было утверждено Положение *«О ведомственных комиссиях по борьбе со взяточничеством»*.

Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции в своём циркуляре от 09 октября 1922 года распространил понятие взяточничества на такие случаи, как:

- участие сотрудников рабоче-крестьянской инспекции в торгово-промышленной деятельности в качестве посредника, комиссионера и контрагента между государственным органом и частными лицами по покупке, продаже

и сбыту товаров, материалов и изделий производства, а равно путём сообщения цен, местонахождения товаров и условий их приобретения;

- использование сотрудником рабоче-крестьянской инспекции своего служебного положения для сообщения заинтересованным лицам и учреждениям сведений о кредитоспособности отдельных предприятий и граждан, о выездах за границу, оптации и других;
- получение сотрудниками рабоче-крестьянской инспекции от подопечных учреждений или их контрагентов особого вознаграждения за консультацию, составление смет, проектов, планов или исполнение других работ или заданий;
- использование сотрудниками рабоче-крестьянской инспекции своего служебного положения в целях перехода на службу в подотчётное учреждение.

Примечание. Опта́ция (от лат. *optatio* — желание, выбор) — в международном и конституционном праве выбор гражданства лицами, имеющими двойное гражданство, либо проживающими на территории, изменившей государственную принадлежность. В широком смысле оптация означает право выбора гражданства по любой причине и является исключением из общего порядка приобретения гражданства

Речь шла не просто о противодействии взяточничеству, а о предупреждении и пресечении коррупции в системе государственной службы.

В 20–30-е годы XX века большое внимание уделялось укреплению дисциплины в государственном аппарате. Для этого было принято Постановление ВЦИК РСФСР от 07 июля 1923 года *«Положение о дисциплинарных судах»*, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 года *«О дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости»*. Как следовало из положения о дисциплинарных судах, их целью была борьба со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями должностных лиц советского государственного аппарата.

О новом всплеске коррупции в государственном аппарате заговорили лишь в конце 50-х годов, а в начале 60-х появился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1962 года *«Об усилении уголовной ответственности за взяточничество»*, в котором взяточничество характеризовалось как один из позорных пережитков прошлого. Кроме того, указывалось на то, что у государства имеются все возможности для полного искоренения любых форм взяточничества.

Развитие рыночной экономики в конце 80-х годов XX века, появление разнообразных форм собственности, появление хозяйствующих субъектов различных организационных форм, при сохранении в руках государства основных инструментов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, объективно вызвало всплеск коррупции.

В настоящее время создана и совершенствуется система противодействия коррупции, в которой в пределах их полномочий участвуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, **ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ОРГАНИЗАЦИИ И ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА**.



ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения решений органов власти всех уровней.

