

# ИСТОРИЯ борьбы с коррупцией в России

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

К признакам коррупции относятся:

- 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 веках, 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.

«Мздаимствовать» - брать подарки, приношения, взятки, быть продажным человеком.

«Взятка» - срыв, поборы, приношения, дары, гостинцы, приносы, пикшеш, бакшиш, хабара, магарычи, плата или подарок должностному лицу, во избежание стеснений, или подкуп его не законное дело.



**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».

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».

**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 городских воевод и дьяков.

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 нес ответственности.

Наказывались также нерадивое отношение к судебским обязанностям, волокита, изменение текста судного списка при его переписке на бело 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 устранились 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 «такое же наказание, что указано дьяком и подьячим». 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.

**Указ «О воспрещении взяток и посулов».** В 1714 году Пётр 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 всеу 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.

**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 Николай<sup>1</sup> 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. Взятничество, 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 лихоимателях 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 РСФСР 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 Постановление 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.

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.

Составитель:  
Специалист по кадрам



В.С.Петрова