**ПАМЯТКА**

**ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

**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 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».

Двинская уставная 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».

Псковская судная грамота

**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.

Иван Грозный

**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 векауголовное 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](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA) — должность в [Московском государстве](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%A0%D1%83%D1%81%D1%8C). 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](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) 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 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.

Пётр I

**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.

**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 чиновникам не должны иметь место в системе государственного управления.

Николай I

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.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%8F%D0%B7%D1%8B%D0%BA) *optatio* — желание, выбор) — в [международном](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE)
и [конституционном праве](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE) выбор [гражданства](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE) лицами, имеющими [двойное гражданство](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BD%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE), 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](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F)

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.

