

Материал к родительскому собранию: «Антикоррупционная политика в сфере образования».

Антикоррупционная политика в России:

история вопроса

В России коррупция и [взяточничество](#) были присущи должностным лицам всегда, а не являются "новообразованием на теле" правительства современного общества.

Коррупция в России имеет глубокие исторические корни и социальную подоплеку.

Чиновничество в России никогда не было особенно законопослушным. А ситуация с законодательством всегда была не на высоте. Еще Салтыков-Щедрин говорил «При таких законах жизнь в России без взяток была бы невозможна»

Традиция давать подношения должностным лицам в нашем Отечестве уходит корнями в систему "кормлений", окончательно сформировавшуюся во времена Московского великого княжества (XIV-XV веков). Первое же упоминание о мздоимстве появилось в русских летописях XIII в период становления централизованного государства, в тот момент, когда власть непосредственно от князя, стала переходить в руки его приближенных.

Система кормления работала следующим образом. Доверенные лица великого князя или государя, занимавшие управленческие должности, не получали тогда жалованья из казны. Вместо этого их отправляли в города и волости, где местное население было обязано содержать ("кормить") государевых посланников весь срок службы.

"Кормленщики" собирали подношения как натурой (хлебом, мясом, сыром, овсом и сеном для лошадей и т. д.), так и деньгами. В их карман шли судебные пошлины, пошлины за право торговли и другие выплаты. Судя по летописным источникам, произвол и злоупотребления носили массовый характер.

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках и отменил систему "кормлений" в середине XVI века.

На смену ей пришел налог в пользу казны, из которого должностные лица отныне должны были получать содержание. Однако другие условия, порождавшие практику подношений, - централизованная административная иерархия, жесткий контроль над всеми сферами жизни, правовая незащищенность "низших сословий" - оказались не затронутыми реформами. Чиновничество по-прежнему занималось поборами.

После введения Соборного уложения 1649 года происходит дальнейшая [бюрократизация](#) и централизация [аппарата управления](#) (этот же судебник закрепил крепостное право)

Нельзя сказать, что верховная власть оставалась безучастной к лихоимству чиновников. Борьба с взяточничеством велась на протяжении веков - то с большей, то с меньшей интенсивностью. Особой лютостью по отношению к взяточникам и казнокрадам отличался Петр I. Даже любимец царя А. Меншиков чудом избежал ссылки в Сибирь, когда выяснилось, что он брал взятки за предоставление выгодных военных подрядов. Характерен также и такой эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в

коррупции и повешен при всем истеблишменте сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискал Нестерова – того, кто изобличил Гагарина. При Петре 1 был введен Воинский устав, в котором взяточничество рассматривалось с трех сторон: простое получение взятки, нарушение служебного долга вследствие получения взятки и совершение преступления за взятку (причем за последнее - было установлено наказание в виде смертной казни). Петр видел в недобросовестности чиновников чуть ли не главного врага своих реформ; Екатерина II особым указом запретила любые виды "акциденций" (так в ту эпоху называли подношения). И имена взяточников объявлялись для всеобщего ознакомления. Александр 2-й жаловался Лорис-Меликову на "безоглядную не-преданность чиновничества, которая только и служит, что не государю и народу, а своему кошельку".

Александр III, видя, что коррупция принимает все более изощренные формы, в 1884 г. утвердил "Правила о порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах", в результате чего сочетать государственную службу со службой в частной фирме стало формально невозможно.

Развитие капиталистических отношений, появление первых [акционерных обществ](#) в конце XVIII-начале XIX века создали новые возможности для обогащения бюрократии. Устав любой акционерной компании подлежал непременно утверждению самим государем императором. Но прежде чем предстать перед взором монарха, проект устава должен был получить одобрение в различных [ведомствах](#) "по принадлежности".

Для предотвращения волокиты предприниматели часто старались включить в состав учредителей влиятельных высокопоставленных лиц, имевших связи в столичных коридорах власти. Недаром, скажем, акции железнодорожной компании Курско-Киевской дороги в обществе называли "акциями Государственного Совета и Сената": сановники этих учреждений активно - и небескорыстно - "проталкивали" железнодорожные проекты.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, елизаветинский канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве "агента влияния") – двенадцать тысяч в той же валюте.

Однако в России по мере становления гражданского общества в конце XIX-начале XX века взяточник оказывался под двойной угрозой: потери должности и общественного осуждения. Многие высшие чиновники имели репутацию людей, которые "не возьмут ни при каких обстоятельствах". В число людей, прославившихся особой нетерпимостью к коррупции, входил известный реформатор, министр финансов С. Витте.

Когда раскрылось, что директор Департамента железнодорожных дел Министерства финансов В. Максимов получал взятки от известного дельца С. Мамонтова, высокопоставленный чиновник был немедленно уволен в отставку. Были безжалостно уволены и чиновники Минфина, получавшие деньги от Петербургского международного банка, хотя его директор А. Ротштейн считался близким Витте человеком.

В гг. российская пресса открыла охоту на должностных лиц, получавших "содержание" от дочернего предприятия компании "Вестингауз", в задачу которого входила прокладка в столице трамвайных путей. И снова герои скандала лишились должностей и безнадежно испортили свою репутацию...

Понятно, что коррупция была неотделима от фаворитизма. Из последних предреволюционных эпизодов, помимо Распутина, имеет смысл упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны.

В действовавшем в Российской Империи "Уложении о наказаниях уголовных и исправительных" все противоправные деяния служащих были включены в Уложение с 1885 г. и имели статус уголовно наказуемого преступления. В целях совершенствования законодательства до Октябрьской революции комиссия работала над созданием нового Уголовного Уложения, в ходе работы которой, высказывалось мнение о невключении в Уголовное Уложение уголовно-правовых норм регулирующих ответственность служащих за ряд противоправных действий. Комиссия полагала, что "в службе государственной нужно различать два вида: исполнение обязанностей в порядке управления, основанное на начале государственной повинности, и исполнение таковых, основанное на начале добровольного вступления в службу и, в силу сего, добровольного подчинения всем требованиям государственной власти, предъявляемой к такой деятельности в порядке управления.

Общее понятие злоупотребления по службе, в смысле нарушения общественного долга, выразившегося в незакономерной деятельности в порядке управления, одинаково охватывает как дисциплинарные провинности, так и преступные деяния по службе. Всякая формально или материально независимая деятельность по службе, непредусмотренная особо уголовным уложением, должна рассматриваться, как дисциплинарная провинность". Комиссия полагала отнести к дисциплинарной ответственности только определенный круг действий государственных служащих, разделяя уголовно-наказуемое и дисциплинарные проступки по силе общественной опасности. Однако свершившаяся революция не дала завершить это начинание. Некоторые современные эксперты полагают, что смена государственного строя и формы правления в октябре 1917 г. не отменила коррупцию как явление, но зато сформировала лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее укоренению мздоимства и лихоимства в новой административной среде.

Так 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения. Узнавший об этом Председатель СНК В. И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из них к десяти годам лишения свободы. В архивах хранятся: записка Ленина Д. И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо Ленина в ЦК РКП (б) с предложением поставить в повестку дня вопрос об исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках. Декрет СНК "О

взяточничестве " от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался "к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам", а все имущество подлежало конфискации.

История борьбы Советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризовалась несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, власти не признавали слово "коррупция", позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины "взяточничество", "злоупотребление служебным положением", "попустительство" и т. п. Отрицая термин, они отрицали и понятие, а значит – явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями.

Во-вторых (и это теснейшим образом связано с "во-первых"), советское "правосознание" всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС "Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра" от 01.01.01 г. говорилось, что взяточничество - это "социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества". Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а "советский административно-управленческий аппарат - это аппарат нового типа". В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50 % больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах.

Перечисляются основные составы преступлений: отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций. В качестве причин указываются: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам (в том числе - и в приговорах судов); плохая работа с

общественным мнением. Сообщается о наказании руководящих партийных работников (уровень - горкомы и райкомы) за попустительство взяточничеству. Предлагается принять постановление ЦК.

Таким образом, видно жесткое несоответствие между слабым пониманием явлений коррупции, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

Практически неприкосновенными были высшие советские и партийные сановники. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли Сушков. КГБ и Генеральная прокуратура Союза сообщали в ЦК о побочных результатах следствия: министр Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было замято.

С коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг (в точности так же, как это было при Петре I – см. выше).

Коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику. Против законов природы бороться бесперспективно. Именно об этом свидетельствовала укорененность коррупции, как организатора теневого рынка. Именно поэтому она расширялась по мере ослабления тотального контроля.

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился прежней власти в июле 1991 г., когда было принято Постановление Секретариата ЦК КПСС "О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики". Но, как ни странно, ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова.

Весь послевоенный период, во времена перестройки и после нее, рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался следующими процессами: уменьшением централизованного контроля, далее – распадом идеологических скреп, экономической стагнацией, а затем и падением уровня развития экономики, и, наконец – крахом СССР и появлением новой страны - России, которая на первых порах лишь номинально могла считаться государством.

Постепенно **централизованно** организованная коррупция **централизованного** государства сменялась "федеративным" устройством из множества коррумпированных систем.

Таким образом, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее

важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить:

стремительный переход к новой экономической системе, неподкреплённый необходимой правовой базой и правовой культурой; отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций; распад партийной системы контроля.

По данным международной организации, «Transparency International», (название которой переводится как «международная прозрачность») Россия находится на четвертом месте в рейтинге наиболее коррумпированных стран.

Сам список выглядит следующим образом: Нигерия, Боливия, Колумбия, Россия, Пакистан, Мексика, Индонезия, Индия, Венесуэла, Вьетнам. Рейтинг составлялся путем опроса крупных западных бизнесменов, которым предлагалось выстроить в порядке убывания список наиболее, по их мнению, коррумпированных стран. Это говорит о том, что в системе приоритетов российских граждан в политической сфере, решение проблемы с коррупцией является одной из главных.

В тоже время статистика борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что не все нечистоплотные чиновники привлекаются к ответственности.

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьёзный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.01.01г. , а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Литература:

Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI - XX веков : диалектика системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация, 20с. :

Кабанов, П. А.

Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI - XX веков : диалектика системного подхода. М.:

Российская криминологическая ассоциация, 20с.

:[Рецензия] /П. А. Кабанов.

//Актуальные проблемы законодательной и правоприменительной деятельности в сфере борьбы с преступностью. - Сыктывкар, 2004. - С. 2