

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Историко-филологический факультет
ПИ им. В. Г. Белинского

Кафедра «История России, краеведение и
методика преподавания истории»

Направление подготовки
Профиль

44.03.01 – Педагогическое образование
История

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему:
Коррупция в системе государственного управления в России
в XVIII – XIX веках

Студент

(подпись, дата)

Малышев Данила Дмитриевич

Научный руководитель

(подпись, дата)

д.и.н., профессор Сухова О.А

Нормоконтролёр

(подпись, дата)

д.и.н., профессор Сухова О.А

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № ____)

Заведующий кафедрой

(подпись, дата)

д.и.н., профессор Кондрашин В.В.
(фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № ____)

Секретарь ГЭК

(подпись, дата)

к.и.н., доцент Кузьмина Т.Н.
(фамилия, инициалы)

Пенза, 2017

Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Особенности системы государственного управления России XVIII – XIX вв.	
§ 1. Реформы государственного строя и особенности формирования административно-бюрократического аппарата.....	8
§ 2. Борьба с коррупцией в России XVIII века: проблемы и противоречия..	15
Глава II. Государственный аппарат в России в XIX веке	
§ 1. Общая характеристика государственного строя.....	24
§ 2. Новый этап борьбы с коррупцией в Российской империи.....	34
Глава III. Применение результатов исследования в обучении истории в образовательных организациях.....	47
Заключение	56
Список используемых источников и литературы	58

Введение

Актуальность темы. Проблема разрастания масштабов коррупции представляет собой угрозу для функционирования публичной власти, верховенства закона и затрудняет экономическое развитие страны. По уровню коррумпированности чиновников, Россия входит в число государств, в которых это явление получило наибольшее развитие.

В отечественной истории нет единого и четкого понятия коррупции, тем самым затрудняется анализ источников. Многозначность понимания коррупции и множественность ее определений обуславливают неопределенность их отражения в различных отраслях российского законодательства XVIII – XIX века. Это осложняет дальнейшую историографическую деятельность.

В истории России применялись различные методы борьбы с коррупцией, как правовые, так и организационные, а также были периоды, когда применялся системный подход к борьбе с коррупцией.

Однако анализ источников показал, что, несмотря на освещение некоторых сторон борьбы с коррупцией, в том числе и в историческом аспекте, целостного исследования основных этапов борьбы с коррупцией в России проведено не было. В связи с этим существует необходимость научного анализа процесса зарождения и развития коррупционных правонарушений в России и обобщения опыта борьбы ними, а также исследования развития законодательства в области борьбы с коррупцией за период с XVIII по XIX вв. включительно.

Хронологические рамки обусловлены реформой чиновничье-бюрократического аппарата в XVIII веке и изданием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. – как высшей точки развития борьбы с коррупцией в Императорской России.

Объект исследования – система государственного управления в России в эпоху империи (XVIII – XIX века).

Предмет исследования – коррупция как негативное социально-общественное явление российской государственной жизни, как результат недостаточной эффективности реформирования системы государственного управления и исторический опыт борьбы с ней в России в XVIII–XIX вв.

Хронологические и территориальные рамки – данная бакалаврская работа затрагивает хронологические рамки с начала XVIII века по вторую половину XIX века, а территориально – всю Россию. Выбор данной хронологической рамки обусловлен тем, что именно в это время борьба с коррупцией приобретает наибольший масштаб и находит свое отражение в законодательстве дореволюционного периода.

Степень изученности проблемы. Данная проблема находила отражение в трудах по истории государственного управления автора Н.П. Ерошкина и труде, посвященном анализу системного подхода в борьбе с коррупцией автора В.В. Астанина. Вопросами становления государственного аппарата также занимался С.М. Троицкий. По данной проблеме имеются статьи Д.О. Серова о фискалах XVIII века и А.Н. Соловьева, который в своей статье анализирует опыт борьбы с коррупцией в дореволюционной России.

Цели и задачи. В бакалаврской работе ставится цель проанализировать реформы государственного строя России в XVIII – XIX веках и выявить основные причины развития коррупции и механизмы борьбы с ней.

Для реализации данной цели поставлены следующие исследовательские задачи:

- рассмотреть различные подходы к теоретическому осмыслению коррупции и дать этому явлению определение;

- выявить особенности становления и развития системы органов государственного управления и чиновничье-бюрократического аппарата в России в XVIII – XIX веках как обстоятельства, обусловившего возникновение и развитие коррупционных проявлений;

- изучить деятельность верховной власти на различных этапах развития государства по предупреждению и пресечению коррупции.

Методология исследования основывается на принципах объективности и историзма, системности научного анализа и диалектико-материалистического подхода. Характер задач, поставленных в бакалаврской работе, вызвал необходимость использования методов системно-структурного и сравнительно-исторического анализа.

Источниковая база исследования. В процессе работы над бакалаврской работой я использовал отечественную литературу, посвященную данной проблеме и нормативно-правовые акты.

Итогом анализа источников являются следующие **выводы**:

1. Коррупция является постоянным спутником государственных институтов власти, уходящим в глубину веков, и как социально-негативное явление в обществе, коррупция существовала всегда, как только формировался управленческий аппарат, и была присуща всем государствам в любые периоды их развития.

2. Понятие коррупции значительно шире, чем взяточничество. Коррупция – использование государственными, муниципальными и иными публичными служащими, либо служащими коммерческих или иных организаций своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера), либо предоставление последним таких преимуществ.

3. Несмотря на то, что термин «коррупция» не употреблялся в российском законодательстве и не был введен в научный оборот в XVIII – XIX вв., в исследуемый период существовали корыстные злоупотребления должностных лиц.

4. Процесс развития государственного аппарата сопровождался увеличением численности чиновников, однако, на протяжении всего

исследуемого периода наблюдалось сохранение их низкого профессиональный уровень, плохое материальное обеспечение, недостаточная организация контроля и неэффективность мер ответственности, что выступало одной из предпосылок для увеличения числа коррупционных правонарушений.

5. С развитием государственного аппарата и увеличением численности чиновников происходит становление и развитие законодательства в области борьбы с коррупцией. В период правления Петра I помимо должностных лиц, к субъектам коррупции стало относить посредников, пособников, подстрекателей и доносителей. В XIX в. субъектами коррупционных правонарушений являлись только должностные лица, а круг коррупционных правонарушений сводился к превышению власти, присвоению и растрате, подлогу, неправосудию, мздоимству и лихоимству.

7. В XVIII и XIX вв. в борьбе с коррупцией начинает применяться системный подход. Помимо закрепленной в нормативно-правовых актах уголовной ответственности, верховная власть вела поиск организационных мер предупреждения и пресечения злоупотреблений должностных лиц.

8. Центральное место среди законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, за рассмотренный период занимает Уложение о наказаниях уголовных и исправительный 1845 г. – поскольку именно в нем были указаны все корыстные злоупотребления должностных лиц и установлена ответственность за эти правонарушения.

9. Эффективность всех применяемых мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, обуславливается правильной и соразмерной действительным потребностям государства организацией и обеспечением его аппарата.

Научно-практическая значимость ВКР. Материалы бакалаврской работы могут быть использованы в преподавании курса отечественной

истории в рамках углубленного изучения в образовательных организациях России.

Апробация выпускной квалификационной работы: основные положения бакалаврской работы нашли свое отражение в работе «Коррупция в России XVIII века: проблемы и противоречия», которая была представлена на XVIII научно-практической конференции преподавателей, школьников, аспирантов и студентов «Лебедевские чтения».

Структура выпускной квалификационной работы подчинена исследовательской логике и состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых источников и литературы.

Глава I. Особенности системы государственного управления России XVIII – XIX вв.

§ 1. Реформы государственного строя и особенности формирования чиновничье-бюрократического аппарата в XVIII веке.

Перемены в государственном строе России в XVIII веке были обусловлены событиями предшествующего столетия: рост производительных сил в сельском хозяйстве, становление единого всероссийского рынка, зарождение мануфактурного производства. Благодаря этому, Россия смогла оправиться от последствий Смуты, вернуть себе оккупированные территории и даже прирастить их за счет освоения Сибири и присоединения Украины.

В результате изменения экономики страны и как следствие закрепощения крестьянства, начинают усиливаться позиции старого дворянства. В ответ на возросшую эксплуатацию, по стране проходили массовые восстания крестьян. Чтобы удержаться на своих позициях, господствующий класс был вынужден провести реформу государственного строя.

В XVII веке обнаружилась отсталость России по сравнению с другими странами, которые уже перешли на путь капиталистического развития: Англия, Голландия, Франция.

Устаревшая Боярская дума вкупе с громоздким аппаратом приказов уже не могли эффективно разрешать внутри – и внешнеполитические задачи. Необходимо было провести реформы центрального государственного аппарата и армии, и всю полноту власти передать монарху, тем самым установив в стране абсолютную монархию.

Только во время правления Петра I в России формой правления стала абсолютная монархия. В.И. Ленин отмечал, что в это время все функции

принадлежа только царю и заключались в издании законов, назначении чиновников, сбор и расход доходов с населения «без всякого участия народа в законодательстве, и контроля за управлением».¹ Основной чертой русского абсолютизма было то, что отсутствовали классовые противоречия между помещиками-дворянами и зарождавшейся буржуазией. В условиях классовой борьбы между помещиками-дворянами и крестьянством, господствующий класс видел решение проблемы в установлении абсолютной монархии с сильным бюрократическим государственным аппаратом, который мог бы гарантировать имущественную и личную безопасность дворянам, а также сохранение всех их сословных привилегий.

При Петре I все дворяне обязаны были проходить военную или гражданскую службу. Также впервые на службу были призваны городские слои, что облегчало государству сбор налогов, комплектование армии и осуществление некоторых полицейских функций.

С притоком новых бюрократических сил, встала необходимость создания бюрократической иерархии. 24 января 1722 года была издана Табель о рангах – документ, который упорядочивал порядок замещения должностей. Если раньше имела значение сословная принадлежность, то теперь в первую очередь обращали внимание на личные заслуги.

Реализация норм Табели о рангах влекло за собой важные социальные последствия, которых не имело большинство законов Петра I: перемена социального статуса большинства чиновников, увеличение численности и изменение состава правящего класса, и превращение бюрократии в особую категорию общества.

Также при Петре I была развита просветительская деятельность. В стране открылись новые учебные заведения. В основном там обучались дети дворян-помещиков и буржуазии. Характеризуя государственный строй

¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений, т. 4.: М, 1967. С. 252.

России XVIII века, В.И. Ленин писал о наличии в нем «бюрократии, служилого сословия, и отдельных черт просвещенного абсолютизма».²

В результате реформ в области управления, в России начинает складываться система государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет, Коллегии. Появляются такие должности как губернатор, комиссар, провинциальный воевода. По словам В.И. Ленина, в России сформировалась «чиновничье-дворянская монархия»³.

Теперь стоит рассказать об основных органах государственного управления в России XVIII века.

Боярская дума уже потеряла свою значимость. Она начинает собираться все реже, а потом и вовсе прекращает свою деятельность. Вместо Боярской думы появляется новый орган Ближняя канцелярия, которая позже становится Консилией министров, где обсуждались различные вопросы управления государством. С учреждением Сената Консилия министров перестает существовать, а Ближняя канцелярия занимается только контролем финансов.

Усиление власти выразилось также и в создании Кабинета – личной канцелярии царя, которая занималась вопросами законодательства и управления. С течением времени компетенция Кабинета возросла. Через кабинет-секретаря Петр I вел переписку с русскими посланниками за границей, губернаторами, вице-губернаторами, а также переписку по горным и мануфактурным делам. Также в Кабинет поступало множество различных челобитных, жалоб и доносов. Доносы по измене, покушений на жизнь царя, злоупотребления полномочиями и казнокрадства передавались в Преображенский приказ, а позже перенаправлялись в Тайную канцелярию. Сам Кабинет следствия вел редко.

Частые отъезды побудили Петра создать орган, который по полноте власти будет превосходить Ближнюю канцелярию и Совет министров. 22

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений, т. 1.: М, 1968. С. 346.

³ Ленин В. И. Полное собрание сочинений, т. 4.: М, 1967. С.121

февраля 1711 года Петр I подписывает указ об учреждении Правительственного Сената. Изначально он планировался как временный орган, но позже он превратился в высшее правительственное учреждение. В первые дни деятельности Сената была учреждена канцелярия во главе с обер-секретарем. Указами от 2 и 5 марта 1711 г. Царь определил функции и порядок деятельности Сената, который должен был обеспечивать правосудие и заниматься поступлениями в казну налогов с населения.⁴ Изначально функции Сената были обширны и неопределенны. Однако царь контролировал деятельность Сената. Также Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Позже эту функцию начали выполнять учрежденные в 1711 году фискалы. Глава службы – обер-фискал подчинялся непосредственно Сенату. В губернских и провинциальных городах размещались провинциал-фискалы, а в городах поменьше – городовые фискалы. Это был первый опыт создания подобных учреждений. Компетенция фискалов заключалась в первую очередь в выявлении нарушений законов. Фискалам предписывалось уделять особое внимание таким преступлениям как получение взятки, казнокрадство и злоупотребление должностными полномочиями. Всю найденную информацию фискалы направляли в тот орган, в подчинении которого находился подозреваемый. Институт фискалов привнес много нового. Во-первых, фискалы получили право вести оперативно-розыскную деятельность («тайно надсматривать»). Во-вторых, фискалы занимались раскрытием дел, по которым отсутствовали челобитчики-просители.

С 1713 – 1720 в подчинении Сената находился Поместный приказ.

Таким образом, Сенат уже в первые годы своего существования стал первым бюрократическим учреждением со своим штатом чиновников, делопроизводителями и подведомственными учреждениями.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Т. IV. № 2328, 2330, 2331.

Для управления церковными делами Петр I создает Святейший Синод. Синод также имел функции духовного суда: судил представителей духовенства, разрешал споры мирян – будь то бракоразводный процесс или раздел имущества по завещанию. Также Синод занимался отлучением от церкви.

В 1699- 1700 года была проведена реформа центрального управления. Ее суть заключалась в объединении приказов, которые по функциям были схожи между собой.

В 1699 г. купцы и посадское население городов были изъяты из ведомства воевод и приказов и переданы в ведение коллегиального органа – Бурмистерской палаты в Москве, которая с 1700 г. получила название Ратуша. Президент и члены палаты выбирались купцами, в городах были созданы подчиненные Ратуше выборные бурмистерские избы.

Правительство мотивировало создание этого городского сословного, финансового и полицейско-судебного самоуправления желанием улучшить деятельность торгово-промышленного населения, куда входили купцы и ремесленники «чтоб им в разных приказах и от приказных и разных чинов от людей нападков и убытков и разоренья не было»⁵. Эта реформа также обеспечила исправное поступление прямых налогов и косвенных сборов с городского населения.

В первые годы XVIII в. были созданы новые центральные учреждения. Некоторые назывались по-старому – приказы: Адмиралтейский, Провиантский, Артиллерии, Рудокопных дел, некоторые получали новое наименование – канцелярии: Ижорская, Мундирная и т.д. Это были учреждения переходного периода. В их организации и деятельности сохранялось еще много черт приказов XVII века.

Приказы в конце XVII – начале XVIII в. представляли собой пеструю, громоздкую и нестройную систему центральных учреждений с нечеткими

⁵ Полный свод законов Российской империи. Т. III, № 1674.

функциями, параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц. Отдельные отрасли управления были разделены между несколькими приказами, тем самым дублируя друг друга. Эти причины стимулировали государство на поиски более централизованного государственного аппарата.

Реформа 1718–1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела коллегии. Этой реформе предшествовал длительный подготовительный период. Перед отъездом за границу 11 декабря 1717 г. Петр I издал указ, который определял штаты коллегий: были назначены президенты, вице-президенты, советники и ассессоры, и отдал распоряжение «начать всем президентам с нового года сочинять свои коллегии»⁶. В конце 1718 г. Был издан закон о разделении дел между коллегиями с указанием на необходимость сочинять для каждой свой регламент. Открытие коллегий состоялось в 1719–1720 гг., а Камер-коллегии – в 1721 г. Всего было создано 12 коллегий. Важнейшими считались три первых: Иностранных дел, Военная и Адмиралтейская. Камер-, Ревизион-коллегии и Штатс-канцелярия отвечали за финансовое положение государства. Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегии – за промышленность и торговлю. Юстиц-коллегия занималась судебной системой, Вотчинная ведала делами дворянского сословия и Главный магистрат – управлением городами и делами буржуазии. Духовная коллегия была преобразована в Синод и юридически приравнена к Сенату.

Первоначально у каждой коллегии был свой регламент, но 28 февраля 1720 был издан Генеральный регламент, состоявший из 56 глав. Этот документ устанавливал порядок деятельности и делопроизводства коллегий.

В условиях усиления классовой борьбы в начале XVIII в. старая система местных государственных учреждений и должностных лиц из-за отсутствия не могла удовлетворять господствующий класс. Устаревший аппарат воевод и губных старост уже не мог бороться с проявлениями

⁶ Полный свод законов Российской империи т. V, № 3128.

недовольства масс, взыскивать налоги, осуществлять наборы в армию и проводить предписанные из центра преобразования.

С учреждением сословных городских органов сохранились немногие отрасли и объекты управления: военное управление там, где существовали крепости, некоторые полицейские функции — в городах, а вне их — заведование служилыми людьми и крестьянами в отношении суда и сборов. Город и городское население — основной и наиболее прибыльный объект и источник воеводского обогащения — ускользнул из их власти.

Вслед за воеводами снизилось значение губных старост. В 1702 г. институт губных старост упраздняется, а их дела приказано было передать воеводам с товарищами из 2–4 дворян, выбранных по уездам. Эта попытка создания воеводской коллегии по дворянским делам окончилась неудачно.

Реформа 1719 – 1720 гг. явилась продолжением административной реформы. В мае 1719 года территория губернии была разделена на несколько провинций: Петербургская была поделена на 11, Московская на 9. Всего было учреждено 45 провинций, позже их число возросло до 50.

§2. Борьба с коррупцией в России XVIII века. Проблемы и противоречия.

Первая четверть XVIII века вошла в историю России как время петровских реформ, оказавших огромное влияние на развитие российской государственности. Подготовленные в значительной степени всем предшествующим социально-экономическим развитием страны, реформы, тем не менее, не носили плавного характера. Они привели к тому, что в развитии России произошел стремительный скачок, сопровождавшийся внедрением многочисленных новшеств, которые не органично и спокойно вписывались в российскую действительность, а врывались резко и жестко, часто насильственно навязывались сверху».

Это было связано с целым рядом причин: во-первых, реформы проходили в условиях войны, поскольку большую часть правления Петра I Россия провела в состоянии войны, а во-вторых, у царя не было четкого плана их осуществления, и они шли довольно хаотично, спонтанно, под давлением конкретных обстоятельств. Естественно, что это вело к огромным потерям и издержкам.

Реформы, проведенные Петром I, завершили процесс складывания в России абсолютной монархии. Суть абсолютизма была выражена еще в «Воинском уставе» (1716 г.): «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять».

Абсолютному монарху принадлежала вся полнота законодательной, исполнительной и судебной власти, он являлся также главнокомандующим вооруженных сил страны. Московское государство превратилось в Российскую империю. В октябре 1721 года после победы в Северной войне Петр I принимает титул «Отца Отечества, Императора всероссийского».

Абсолютистские режимы к этому времени уже существовали в большинстве стран Западной Европы. Но на Западе абсолютизм, являвшийся по своей природе феодальным режимом, возникал в условиях существования капиталистических отношений, и существовало своеобразное «равновесие» сил буржуазии и дворянства. В России этого не было. Поэтому можно говорить о том, что в России сложился особый тип абсолютизма, отличный от западного.

В условиях абсолютизации государственной экономики, с распространением взяточничества, задачи борьбы с ним государство корреспондировало и общественности. Такой подход был оправдан. Видение фактических проявлений коррупции как нельзя лучше осуществлялось населением, испытывающим вымогательство взяточничества со стороны государственных служащих. В условиях развития гражданского оборота, влекшего преимущественно распространение подкупа государственных служащих, преобладала государственная антикоррупционная инициатива.

Характер исхода инициатив по борьбе с коррупцией фактически не влиял на объем общественных или государственных усилий в осуществлении самой борьбы. Будь то при расширении или сужении проявлений подкупа-продажности, борьба с ними строилась на совмещении любых усилий. Такой подход обеспечивался благодаря сочетанию функций законодателя, правоприменителя и координатора правоприменения в лице правителя, или в одном органе государственного управления. Подобная стратегия отвечала потребностям борьбы с быстро изменяющимися, системными проявлениями коррупции. Преимущество этой стратегии борьбы с коррупцией стало получать практическое подтверждение и развитие с начала XVIII века.

В 1713 году Петр I ввел равную уголовную ответственность для подкупателей и подкупаемых — «... тем людям, которые взяли деньги, и которые им те деньги дали... чинить велено смертную казнь, без всякой

пощады»⁷. В применении этой меры выявились недостатки. Ни субъекты подкупа, ни подкупаемые не были заинтересованы в разоблачении. Поэтому обеим сторонам было выгодно включение в механизм подкупа-продажности посредников, пособников, которые брали на себя функции безопасного осуществления акта коррупции. Личное участие Государя в борьбе, через специальный орган, состоящий из боевых офицеров (майорские розыскные канцелярии), позволило скоординировать применение нормы о равной уголовной ответственности коррупционеров. Специально принятым указом к субъектам подкупа-продажности были отнесены лица «оказывающие послабление» преступникам⁸. Однако изменение криминальной ситуации, связанной с коррупционными преступлениями, которые «умножались и несли убыток государству», способствовало тому, что законодатель определил еще более широкий круг возможных соучастников подкупа-продажности. Некоторым обоснованием необходимости такого расширения служило осознание Государем того, что продажность служащего означала подкуп его слуги третьим лицом. С 1714 года, равное наказание с лихоимцами было установлено и тем, «кто им помогал» в совершении преступления, или, зная об этом, не донес.⁹

Поощряя подкуп иностранных чиновников в целях обеспечения безопасности российского государства¹⁰, правитель понимал ограниченность уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией в устранении необратимых последствий подкупа-продажности служащих. Поэтому, следуя традициям системного подхода к борьбе с коррупцией, Петр I широко использовал меры ее предупреждения. Функциональная особенность применения мер предупреждения заключалась в их совместимости с уже действующими уголовно-правовыми мерами. Такая стратегия способствовала органичному развитию системной борьбы с коррупцией.

⁷ Полное Собрание Законодательства Российской Империи Т. IV. № 1819. п.9.

⁸ Полное Собрание Законодательства Российской Империи Т. V. №2707.

⁹ Полное Собрание Законодательства Российской Империи Т. V. № 2871.

¹⁰ РГАДА (Российский Государственный Архив Древних Актов) Ф.9. Оп. 1. Отд. II. Кн. II. Д. 207.

Тесная взаимосвязь уголовно-правовых и предупредительных антикоррупционных мер представляла для потенциальных коррупционеров неотвратимость ответственности. Иначе сказать, если не срабатывали уголовно-правовые меры, то механизм их запуска определяло действие мер предупреждения коррупции (даже в отношении лиц, расследующих факты подкупа-продажности). И наоборот, не реагирование на меры предупреждения коррупции обуславливало действие уголовно-правовых мер.

Так, например, Петр I установил равную уголовную ответственность всем субъектам подкупа-продажности независимо от чина и занимаемого положения в области государственного управления. С определением широких полномочий сенаторов по разбирательству фактов коррупции такое установление являлось оправданным. Однако при рассмотрении сенаторами представленных материалов уголовных дел о коррупции, высока была и вероятность их подкупа. Поэтому облакая Сенат высокими полномочиями в борьбе с коррупцией, Петр I поставил его в положение органа поднадзорного чиновникам занятым борьбой с коррупцией. Последние имели право информировать правителя о нарушениях, связанных с расследованием коррупции¹¹. Пресечение коррупции не ограничивало вступление в действие уголовно-правовых мер в отношении крупных чиновников¹².

В последующем, взаимообусловленность применения уголовно-правовых и предупредительных мер в системе борьбы с коррупцией обогатилась в тактическом содержании. Наряду с присягой, дававшейся при поступлении на службу и каждый раз при получении нового чина, сенатский указ от 1722 года определял подписываться под царским указом 1714 года о наказании за лихоимство и оставлять один указ на месте службы, а другой с такой же подпиской присылать в Сенат немедленно¹³. Таким образом

¹¹ РГАДА (Российский Государственный Архив Древних Актов) Ф. 9. Оп. 3. Отд. II. Кн. 15. Л. 969-978.

¹² Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. IV. № 2328.

¹³ Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. VI. № 4077

нарушение присяги служащими (в части предупреждения о наказании за лихоимство) являлось основанием их уголовно-правового преследования.

Неполнота может казаться внешним признаком системного подхода к борьбе с явлением, находящимся в динамике. При такой данности важно исключить развитие системного подхода в противовес принципу «бритвы Оккама», – не следует умножать сущности без необходимости. С поправкой к исследуемым закономерностям борьбы с коррупцией это означает, что системный подход к борьбе должен быть криминологически обусловлен. При отсутствии такой обусловленности насыщение системы борьбы привлекательными мерами нерезультативно. Историческое подтверждение этому – пост петровский период борьбы с коррупцией мерами, которые не вписывались в ранее сложившуюся систему борьбы потому, что оценивались с позиции социально-политической целесообразности.

К середине XVIII века, очевидно эффективным стал принцип системной борьбы с коррупцией в одновременном осуществлении трех видов деятельности: карательной, предупредительной и право-восстановительной. Следование такому принципу сдерживало коррупцию до социально терпимых проявлений. Однако в период правления Екатерины II произошел отход от комплексного осуществления борьбы с коррупцией в трех видах деятельности. В эпоху Просвещения верховная власть стремилась сократить негативные издержки борьбы с коррупцией в отношении своих подданных. Преимущественно развивалась правовосстановительная и предупредительная деятельность, нередко за счет сокращения карательной. При этом предпочтительной оказывалась правовосстановительная деятельность перед предупредительной. Была разработана целая система внешне привлекательных правовосстановительных мер: внесение виновными в коррупции в двукратном размере материальных средств, полученных в результате актов подкупа-продажности в пользу сиропитательных и

богоугодных учреждений; взыскание расходов по содержанию следственной комиссии по делам коррупционеров с их собственного имени¹⁴.

Однако увлечение только правосстановительной деятельностью приводило к самодетерминации коррупции. Неприменение мер уголовной ответственности за подкуп-продажность определяло привлекательность государственной службы для потенциальных коррупционеров. Успех соискательства на государственную службу обуславливался лишь покупкой чина, средства, от продажи которого верховная власть обращала на благотворительные цели.

Между тем, если для покупателей чина благотворительность изначально являлась ложной, то для верховной власти она оказывалась мнимой впоследствии. Причины такой данности заключались с одной стороны в том, что покупатели чина «на народе взятками стали его возмещать»¹⁵. С другой стороны, верховная власть, не осуществляя карательную деятельность при развитии правосстановительной, создавала тем самым условия для коррупции ради абсурдного содержания благотворительности. Единственная угроза наказания для виновного в коррупции заключалась только в привлечении к имущественной ответственности.

Особенностью организации борьбы с коррупцией в России являлась корректировка ее системного развития со стороны общества в случаях, когда происходили сбои государственного осуществления борьбы. Применительно к рассматриваемому периоду показательна произведенная всесловным представительным законодательным органом оценка ограниченности избранного вида деятельности (правосстановительного) по борьбе с коррупцией. Следуя депутатским наказам представители Екатерининской

¹⁴ Танков А.А. К истории взяточничества // Исторический Вестник. 1888. № 10. С. 241.

¹⁵ Щербатов М.М. О повреждении нравов в России. СПб., 1906. С. 79.

комиссии 1767 года приняли решение о необходимости установления смертной казни за взяточничество.¹⁶

Данное предложение, хотя и не было воспринято верховной властью, между тем акцентировало необходимость изменения содержания борьбы с коррупцией. Посчитав возможным не использовать в полном объеме триаду видов антикоррупционной деятельности, верховная власть попыталась отсутствие карательной деятельности компенсировать за счет развития предупредительной. Однако принимаемые меры являлись скорее мерами предупреждения развития коррупционного поведения, нежели предупреждения истоков самой коррупции. Так, например, широко использовалось опубликование указом фамилий лиц, избличенных в коррупции; лишение чинов и должностей коррупционеров¹⁷. Фактически подобные меры означали политическую смерть виновных из числа высоких сановников.

Одной из главных причин коррупции средних и мелких служащих являлась их низкая материальная обеспеченность. Между тем, повышение денежного жалованья не являлось приоритетной мерой предупреждения коррупции среди основной массы чиновников¹⁸. Экономически выгодными казались праввосстановительные и предупредительные меры в отношении несостоятельных взяточников, которых следовало «определять в казенные работы с зачетом следующих по взысканию денег; в другой раз те работы удвоить, а в третий раз отослать на поселение»¹⁹. Безвозмездный труд виновных в качестве наказания за коррупцию, совершенную вследствие низкой зарплаты, фактически отражало единство обстоятельств, определявших бесперспективность борьбы с коррупцией.

¹⁶ Гольцев В.А. Законодательство и нравы в России XVIII века. СПб., 1896. С. 76.

¹⁷ Полный Собрание Законодательства Российской Империи. Т. XVII. № 12781 и приложение к указу. С. 1038-1045.

¹⁸ Штрох А. К. Летописи царствования Екатерины II Самодержицы Всероссийской. Часть II Законодательство. СПб., 1801. С. 61, 150.

¹⁹ Полный Собрание Законодательства Российской Империи. Т. XVII. № 12430.

Решение об отказе в какой-либо увязке предупредительных мер с правовосстановительными, выразилось в Уставе Благочиния или полицейском принятом в 1782 году. Устав представлял собой некий кодекс поведения всех служащих и был ориентирован на раннее предупреждение коррупции и органично связанных с ней деяний. Помимо требований соблюдения качеств, определяющих добрую волю в осуществлении обязанностей, речение о должности, честность и бескорыстие служащих, в Уставе предусматривалась возможность отсылать к суду лиц, совершивших измену благочинию, на равных основаниях с теми, кто ее обусловил²⁰.

Оценку действенности мер предупреждения коррупции представила действительность, связанная с исполнением должностных обязанностей выборными служащими. Показательна именно эта категория служащих, коррупционное поведение для которых было традиционно не приемлемым. В 1976 году сенатор Маврин из Вятской губернии написал докладную императрице, о том, что «сверх чиновников, в Коронной службе состоящих, обличаются в незаконных поборах и взятках, с народа чинимых, в каждой волости мирские начальники» численностью в 3 900 человек, к которым могут быть применены нормы уголовной ответственности. Учитывая последнее обстоятельство можно предположить, что коррупционные деяния, совершенные выборными должностными лицами, имели тяжкий характер. Не изъявляя волю к жесткому противодействию массовому лихоимству в отношении своих поданных, императрица дала только санкцию на возможность наказания виновных, путем лишения данной им доверенности и взысканию с них того, что они незаконно употребили²¹.

Это был гуманный подход, несмотря на то, что криминальная ситуация, связанная с коррупционной преступностью, определялась изменением качественных характеристик последней. Истоки подверженности выборных служащих коррупции крылись в продолжительном отсутствии карательной

²⁰ Полный Собрание Законодательства Российской Империи. Т. XXI. № 15379.

²¹ Полный Собрание Законодательства Российской Империи. Т. XXIII. № 17444.

деятельности по борьбе с подкупом-продажностью среди государственных служащих.

В России к началу XIX века неприменение системного подхода к борьбе с коррупцией в трех составляющих видах деятельности: предупредительной, праввосстановительной и карательной, обусловило усугубление преступления, на коррупционной почве. Это обстоятельство вызвало не только необходимость возврата к положительно зарекомендовавшей себя стратегии системной борьбы, но и обусловило дополнение ее качественно новыми мерами, которые могли бы изменить в лучшую сторону ситуацию в стране.

Глава II. Государственный аппарат в России XIX века.

§ 1. Общая характеристика государственного строя

В первой половине XIX века уже начинает намечаться кризис феодально-крепостнического строя, внутри которого начинает формироваться капиталистический уклад. Это также отражалось в государственном строе России конца XVIII – начала XIX века – дворянско-бюрократическом государстве, которое тоже испытывало кризис.

Перед правительством России стояло два варианта выхода из кризиса: установление военно-политической диктатуры и проведение реформ, которые бы снизили уровень напряжения. Первый путь не произвел должного эффекта. Неудовлетворённые внутренней и внешней политикой Павла I дворянские круги устранили его в ходе государственного переворота 11 марта 1801 года. Поэтому с начала XIX века правительство начало проводить путь обещаний и реформ. В советской историографии противопоставление реформ Александра I как либерального и реакционного политика в большей степени условно. Также, как и Екатерина II, Александр преследовал цель укрепления самодержавно-крепостнического строя.

В 1801–1811 годах Александром I были проведены реформы, которые укрепили центральный государственный аппарат и более тесно связали с центром местные государственные учреждения. Многие чиновники выдвигали идеи преобразования государственного аппарата России. Одним из таких был М.М. Сперанский. В 1809 году он по поручению императора, он составляет «Введение к уложению государственных законов» – план государственных преобразований. В своей записке Сперанский указывал на нарастающее недовольство народных масс и рекомендовал царю дать стране Конституцию. По его слова Конституция сможет «облечь правление

самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в сущности его ту же силу и то же пространство самодержавия»²².

Реформы высшего и центрального правительственного аппарата в начале XIX века на время укрепили феодально-крепостнический строй, но во второй четверти века кризис начинает усугубляться. Дворяне-революционеры, которые были названы декабристами, начали выдвигать свои проект по реорганизации государственного строя России. Так Н.М. Муравьев рассматривал установления в России ограниченной монархии, а П.И. Пестель больше склонялся к установлению республики.

Николай I стал символом реакционного курса правительства. По словам Карла Маркса, он был «посредственным человеком с кругозором взводного командира».²³

После подавления восстания декабристов, Николай I проводит военнизацию государственного аппарата. Изменилось устройство министерств – теперь в них устанавливается централизация исполнительной и распорядительной деятельности. Появляется центральный орган, который известен как «Собственная его императорского величества канцелярия», в введении которой теперь стали находиться вопросы по управлению государством.

Особенностью абсолютизма начала XIX века является то, что все действия монарха обладали «законностью». Это выражалось в выполнении самим монархом неограниченных правовых норм. Это выражалось в кодификации законов, которая проводилась в второй половине XIX века. В это время были изданы такие сборники законов как «Полное собрание законов» и «Свод законов Российской империи», также в 1845 году был издан «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», в котором были закреплены основы уголовно-полицейский порядков полицейского государства.

²² М. М. Сперанский. Проекты и записки. М.— Х, 1961, стр. 164.

²³ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 22, стр. 35.

Другой особенностью абсолютизма является его способность к лавированию и более гибкой смене курса политики с целью сохранения крепостного строя.

В середине XIX века феодально-крепостнический строй переживал глубокий кризис. Это характеризовалось тем, что администрация, полиция, армия не выполняли свои функции.

Экономическое развитие также привело к крушению старых производственных отношений. Революционная ситуация 1859-1861 вынудила монарха провести реформы «сверху» и отменить крепостное право.

Теперь необходимо рассмотреть новые государственные учреждения, которые появляются в этот период.

26 марта 1801 году упраздняется уже устаревший Совет при высочайшем дворе. Вместо него указом от 30 марта 1801 года был учрежден Непременный совет, в состав которого входили представители титулованной знати.²⁴

Новому учреждению была поручена задача по пересмотру всех государственных законов и разработка новых, но в «Наказе» от 3 апреля 1801 года уже четко прописаны права Совета, определявшие его как совещательный орган и не имеющего «никакого действия внешнего и силы, кроме силы соображения»²⁵. Позже в Непременный Совет начинают поступать различные маловажные дела, которые не требовали срочного решения. С учреждением Государственного совета, Непременный Совет упраздняется.

Однако наибольшее влияние на государственный строй России оказал Негласный комитет, который существовал с 9 мая 1801 года по 9 ноября 1803 года. В него входили «молодые друзья» Александра I: граф П. А. Строганов, князь А. Чарторижский, граф В. П. Кочубей и Н. Н. Новосильцев.

²⁴ ПСЗ, т. XXVI, № 19806.

²⁵ «Архив Государственного совета», т. III. Спб., 1878, стр. 89.

Негласный комитет не был государственным учреждением и его собрания проходили неофициально. На заседаниях Комитета обсуждались различные проекты государственного аппарата, такие как: реформы Сената, создание министерств, реформы просвещения. Но укрепление самодержавия поставило под угрозу существование Негласного Комитета. С осени 1803 года Александр I начал рассматривать важнейшие вопросы уже в Коллегии министров.

1 января 1810 года был создан Государственный совет. Он был высшим законосовещательным учреждением, и в состав которого входили министры, назначаемые лично императором.

В действительности Государственный совет не был единственным законосовещательным органом. Некоторые законопроекты после рассмотрения их остальными органами власти попадали сразу на подпись к императору, минуя стадию рассмотрения Государственным советом. Исходя из вышеуказанного, можно предположить, что Государственный Совет являлся органом, который занимался доведением законопроектов до наиболее полного соответствия с волей господствующего класса.

8 сентября 1802 года был учрежден Комитет министров. В него входили председатель Государственного совета, а также председатели департаментов. С 1812 года император мог назначать отдельных лиц в состав Комитета. Данное административное учреждение было высшим и занималось обсуждением с монархом вопросами об управлении государством.

В первой четверти XIX века Комитет рассматривал также и законопроекты; если законопроект проходил, то его сразу же обнародовал Сенат.

Во второй четверти XIX века Комитет занимался в основном вопросами охранения крепостного строя, борьбы с общественно-политическими движениями и крестьянскими волнениями.

Стоит также отметить и роль Сената в XIX веке. 5 июня 1801 года, император Александр I издает указ, в котором предписывает восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную».²⁶ Также указ давал Сенату право ставить вопрос о пересмотре законопроектов, если они не соответствовали законодательству.²⁷ Эти «реформы» Сената были проведены Александром I как уступки дворянству, которые стремились к олигархической форме правления государством. Указом от 21 марта 1803 года Сенат лишался права обжаловать законы, которые к ним поступали.

В первой половине XIX века Сенат представлял из себя ряд полусамостоятельных департаментов, которые возглавлял министр юстиции. Увеличение аппарата Сената при сокращении его функциональности свидетельствовало о процессе бюрократизации.

В условиях кризиса, Сенат не мог осуществлять свою деятельность в полной мере. Поэтому иногда функции Сената выполнял Комитет министров, а позже и Канцелярией его Императорского величества.

Синод также оставался высшим правительственным учреждением по делам русской православной церкви. В XIX веке Синод уже не так эффективно занимается вопросами касательно церковного управления, так как эти вопросы переходят под юрисдикцию обер-прокурора, который позже своеобразным министром по духовным делам.

Возникшая в конце XVIII в. Собственная его императорского величества канцелярия с 1812 года стала высшим государственным учреждением. Это было вызвано в связи усилением кризиса государственного строя. Император видел выход из сложившейся ситуации в установлении некой военно-полицейской диктатуры, основной чертой которой являлась централизация распорядительной и исполнительной власти. Канцелярия его императорского величества превратилась в орган,

²⁶ ПСЗ, т. XXVII, № 19908.

²⁷ ПСЗ, т. XXVII, № 20405.

который связывал царя со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики.

Усиление кризиса феодально-крепостнического строя вызвало установление некой военно-полицейской диктатуры, которую характеризовало крайняя централизация распорядительной и исполнительной деятельности. 31 января 1826 г. в составе канцелярии были созданы первое и второе, а 3 июля — третье отделения; 26 октября 1828 г. возникло четвертое отделение; 29 апреля 1836 г.— пятое и, наконец, 30 августа 1842 г.— шестое отделение. Каждое отделение представляло собой самостоятельное государственное учреждение со своим начальником, который нес ответственность только перед царем.

Первое отделение Собственной его императорского величества канцелярии занималось разнообразными делами, которые были наследованы от учреждения предшествующего периода: отчетность царю министров, изготовление «высочайших» указов. Вскоре «инспекторские» дела (дела, в которых отслеживалась карьера чиновников, их назначение, увольнения) начали играть преобладающую роль в деятельности этого отделения. Создание Второго отделения канцелярии было вызвано в связи с так называемой «кодификацией законов» (в царской России под этим определением понималось редакция старых сборников и написание новых). Эти сборники рассматривались правительством как средство укрепления феодально-крепостнического строя и его государственного аппарата.

Третье отделение обладало широким кругом деятельности. Всего существовало пять экспедиций (подразделений, входивших в Третье отделение).

Первая экспедиция была самой секретной. Она занималась организацией политического следствия и сыска. В ее полномочия входило наблюдение за революционными организациями и ее наиболее активными представителями, общественными организациями, деятелями культуры и

искусства. Ежегодно данная экспедиция предоставляла отчет царю о политической ситуации в стране.

Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколом и сектанством, а также должностными и уголовными преступлениями; также она принимала различные прошения и жалобы от населения. В ведении этой экспедиции находились и некоторые политические тюрьмы: Алексеевский равелин Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь и Шварцгольмский дом.

Третья экспедиция служила неким прообразом контрразведки и занималась наблюдением за иностранцами, которые проживали на территории Российской Империи.

В ведении Четвертой экспедиции находились крестьянские дела, это же отделение занималось и борьбой с крестьянскими восстаниями. Сюда поступали сведения о жестокости помещиков, жалобы крестьян на притеснения. Также здесь собирались сведения обо всех происшествиях, которые происходили в стране.

В 1828 г. в Третьем отделении создается должность цензора с помощником, которые занимались цензурой различных художественных произведений. В 1842 г. учреждается пятая экспедиция, которая занимается общим наблюдением за периодическими изданиями.

Исполнительным органом Третьего отделения были воинские соединения корпуса жандармов, который в результате указа от 1 июля 1836 г. был реорганизован в отдельный корпус жандармов. Главный начальник Третьего отделения также являлся и главой корпуса жандармов.

Аппарат отдельного корпуса жандармов состоял из штаба, нескольких окружных жандармских генералов, подчиненных им жандармских штаб-офицеров, жандармских дивизионов в Петербурге, Москве и Варшаве и 123 команд, расквартированных по всем губерниям.

Вся деятельность Третьего отделения и жандармерии фиксировалась в «отчетах о действиях». Эти годовые отчеты часто сопровождались нравственно-политическими обзорами, в которых освещались вопросы политического состояния России, настроения различных классов и групп населения.

Третье отделение и корпус жандармов жестко реагировали на проявления общественно-политического движения. В первые годы своей деятельности Третье отделение занималось расправой с осужденными декабристами, а также с кружками передовой университетской молодежи конца 20—30-х годов. В 1834 г. Третье отделение разгромило кружок студентов Московского университета, которых возглавлял А. И. Герцен. Именно Третье отделение отправляло в Сибирь были направлены участники польского восстания 1830—1831 гг., участников восстаний военных поселян и холерных «бунтов» 1831 г. В 1849 г. отделение руководило расправой над петрашевцами.

Надзор за общественно-политическим движением осуществлялся с помощью таких источников информации как: различные сообщения с мест от жандармских офицеров, рапорты от местных представителей администрации и полиции, различные материалы, которые были изъяты в ходе различных облав и обысков, «откровенных» показаний арестованных, чтение различных писем перед отправкой и использование таких источников, как толки и слухи. Агентура отделения была слабо развита.

Кроме борьбы с массовым движением и проявлениями передовой общественно-политической жизни, Третье отделение занималось надзором за всеми сторонами жизни. Ежегодно к ним поступало 5—7 тыс. различных просьб, начиная о пересмотре решений администрации, суда, полиции, о служебных делах и восстановлении прав и заканчивая жалобами на личные

оскорбления, оскорблений в адрес правительственных учреждений и членов императорской семьи.

Четвертое отделение Собственной его императорского величества канцелярии было создано на основе канцелярии императрицы Марии Федоровны, жены Павла I. Это отделение занималось благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями. Передача этих учреждений в ведение особого отделения канцелярии была вызвана стремлением правительства поддержать в народных массах веру в справедливого, щедрого и милостивого царя.

Пятое и шестое отделения канцелярии считались временными. Пятое отделение было учреждено для разработки реформ о государственных крестьянах. Ему было поручено в виде опыта управление государственными крестьянами и имуществами Петербургской губернии. Во главе отделения был поставлен граф П. Д. Киселев, который стал по выражению Николая I, его «начальником штаба по крестьянской части».

Со времени учреждения Министерства государственных имуществ Пятое отделение сохранялось до 1866 г. как орган, главенствующий над Министерством по вопросам законодательства, надзора управления.

Шестое отделение было создано для разработки административной реформы на Кавказе. Итогом деятельности этого отделения стало учреждение кавказского наместничества 1844 — 1845 гг., после чего отделение было упразднено.

Николая I на престоле сменил его сын Александр II. Революционная ситуация 1859—1861 гг., борьба революционной демократии и общественный подъем в стране вынудили правительство вслед за крестьянской реформой в 60—70-х годах также провести ряд и буржуазных реформ.

Реформы 60—70-х годов ввели в государственный строй России некоторые элементы буржуазной государственности: расширили права местных учреждений, установили выборность второстепенных органов местного административно-хозяйственного управления (земские и городские органы «самоуправления») и даже суда (мировые судьи), установили основы буржуазного судоустройства и судопроизводства, более гибкие буржуазные формы государственного финансового контроля и цензуры, ввели принцип всесословности в комплектование армии и в деятельность органов народного просвещения. Эти реформы были буржуазными преобразованиями, так как учитывали прежде всего интересы буржуазной собственности, создавали благоприятные условия для развития торговли, промышленности и кредита.

Но несмотря на введение буржуазных реформ, Россия оставалась абсолютной монархией с неограниченным самодержавным императором во главе. В России все еще сохранялись основные дореформенные высшие, центральные и даже местные с дворянами-чиновниками.

§ 2. Новый этап борьбы с коррупцией в Российской империи

В 1802 году после «Указа Общему Собранию Правительствующего Сената об изыскании причин и представлении средств к искоренению лихоимства и лихоимательства»²⁸, правительство начинает проводить анализ законодательных норм, касательно борьбы с коррупцией. В течение 20 лет основной задачей Сената являлась модернизация антикоррупционного законодательства 100 летней давности.

В 1826 году при Сенате был учрежден Комитет, который пользуясь действующим законодательством, занимался «истреблением различных преступлений в лихоимстве и лихоимательстве».²⁹

Проанализировав свою работу, Комитет пришел к выводу, что в основе проявлений явлений подкупа-продажности лежит ряд причин, которые позволяют игнорировать ранее принятые меры и достигать своей цели безнаказанно. Выделяют следующие причины: отсутствие законодательства, которое определяет исполнение должностных обязанностей чиновниками, отсутствие соразмерности степени наказания за преступление (когда одно и тоже наказание применялось и за преступления, совершенные из корысти, и за преступление, которое было совершено из-за тяжелого материального положения).

Сенаторы начинают предлагать свои концепции по борьбе с подкупами и продажностями чиновников. В 1826 году сенатор Корнилов в рамках собственной инициативы разрабатывает меры предупреждения преступлений на почве коррупции. Данные меры были призваны выявить взаимосвязь между коррупционными преступлениями в среде государственных служащих и изменение их имущественного положения.

Предлагаемые им «предварительные меры» заключались в следующем:

²⁸ ПСЗРИ Т. XXVII. № 20 516

²⁹ ПСЗРИ. Собр. II. Т. I. № 328.

1) Сбор достоверных сведений об имущественном положении чиновников.

2) Почтовые службы должны тайно извещать о пересылках чиновниками денег и вещей.

3) В документах, которые выдаются в казенных учреждениях должны быть указаны инициалы чиновника, которому они предназначены.

Таким образом, если до правительства дойдут жалобы на чиновника, который подозревается в продажности, или в результате расследования будет необходимость доказать его вину, то из вышеизложенных пунктов должны навестись справки и проверено имущество подозреваемого.³⁰ Также был установлен надзор за чиновниками, которые подозревались в коррупционной деятельности.³¹

Во второй четверти XIX века во время правления Николая I продолжалось усовершенствование антикоррупционного законодательства. Главным нововведением стало то, что теперь амнистия в ознаменование коронации не распространялся на лиц, которые находились под следствием или судом за лихоимство.³²

За некоторые проявления коррупции и сопутствующих с ней деяний, наказание было не целесообразно. В 1832 году был принят Свод Законов, в котором была прописана система мер в борьбе с коррупцией. Были установлены меры наказания за преступления и провинности, носящие коррупционный характер. За провинность могли быть назначены следующие санкции: замечание, выговор, опубликование фамилий виновных, временное отстранение от должности и временный арест. За преступления на почве коррупции грозило лишение всех званий и привилегий, ссылка-поселение или каторжные работы.

³⁰ ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 109. 1 эксп. 1826 г. Оп. 2. Д. 34. Л. 1-2. Проект сенатора Корнилова касательно средств к прекращению лихоимства.

³¹ ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 109. 1 эксп. 1831 г. Оп. 6. Д. 796. По представленной Государю Императору от министра внутренних дел записке о чиновниках состоящих под надзором полиции.

³² Полный Собрание Законодательства Российской Империи.. Собр. II. Т. I. № 540 (1826 г.).

Меры по выявлению и раннему предупреждению фактов коррупций возлагались на губернаторов. Губернаторы несли ответственность перед правительством.

Однако многообразие коррупционных проявлений оставалось латентным и не попадало по уголовное преследование. Снова встала угроза отрыва практики выявления виновных в коррупции. К уголовной ответственности также привлекаются лица, которые совершили лихоимственные деяния. Меры ограничения участия чиновников в хозяйственном обороте не было действенно. Так как существовали формы подкупа-продажности, которые были схожи с действиями гражданского оборота. В Уложении 1845 года появляются новые статьи, которые предусматривают наказание за деяния, которые связаны с коррупцией.

В статье 401 Уложения устанавливается уголовная ответственность за мздоимство, наказание которого выражалось в денежном взыскании. В данной статье указывались две формы получения взятки: взятка-благодарность и взятка-подкуп. За подкуп должностное лицо органов власти и управления также лишалось занимаемой должности, однако в случае раскаяния подозреваемого в совершенном преступлении, по решению суда оно могло быть подвергнуто более мягкому наказанию.³³ За получение не предусмотренного законом вознаграждения должностным лицом, представляющим органы государственного управления и сопряженное с нарушением обязанностей по службе, согласно статье 402 Уложения устанавливается наказание в виде лишения свободы сроком от одного года до трех лет, также могло применяться наказание розгами от 70 до 80 ударов и ссылка в арестантские роты на срок от двух до пяти лет. Также при смягчающих обстоятельствах или при раскаянии подозреваемого наказание заменялось или строгим выговором, или освобождением от занимаемой

³³ Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России : исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. С. 22

должности. В статье 405 Уложения указаны основные формы получения и дачи взятки:

1. Получение и дача взятки через посредников, в том числе и родственников.
2. Передача и получение заранее обещанного вознаграждения должностному лицу за совершения действия или бездействия, связанного со службой.
3. Передача и получение неоговоренного вознаграждения, также связанного с действием или бездействием по службе.
4. Передача вознаграждения в виде проигрыша, мены, продажи или какой-либо неоговоренной сделки.

Статьи 406 и 407 Уложения классифицировали формы вымогательства взятки:

1. Получение взятки путем угрозы или под страхом притеснения.
2. Требование должностным лицом различных подарков или платы, которая не предусмотрена законом.
3. Различные поборы деньгами, вещами или иными товарами.
4. Различного рода незаконные наряды обывателей на свою или чью-то работу.
5. Вымогательство, сопряженное с насилием над личностью.

Наказание за вымогательство предусматривалось в виде лишения всех прав и ссылки в отдаленные районы Сибири и отдачей в арестантские роты на срок от четырех до шести лет.

Кроме традиционных составов преступлений, в главу «О мздоимстве и лихоимстве» Уложения 1845 года были введены новые составы преступлений:

1. Противозаконный сбор денег на подарки и угощения чиновников и других лиц. Например, сбор на подарки для вышестоящего

руководства со стороны должностных лиц волостного и сельского управлений (статья 408).

2. В статье 409 было прописано содействие мздоимству и лихоимству, а также соучастие в вымогательстве взятки.

3. В статье 411 устанавливалось уголовное наказание за дачу взятки должностному лицу от имени общины.

Ответственность за дачу вознаграждения не предусмотренного законом должностному лицу предусматривалась в трех статьях Уложения 1845 г.

В указанном правовом акте предусматривалась различная уголовная ответственность за каждый вид и форму получения, не предусмотренного законом вознаграждения в зависимости от степени общественной опасности и наступивших в результате их совершения последствий, также учитывались различного рода обстоятельства: отягчающие и смягчающие.

С одной стороны, практика наказания виновных становилась более щадящей, а с другой стороны проявлялась недостаточность мер, направленных на наказание коррупционных деяний, имеющих длительный характер.

Со второй половины XIX века особенности коррупции были связаны с инициативным участием в ней служащих. Это повлияло на корректировку существующего законодательства. Решением Госсовета в 1865 году из Уложения 1845 года были исключены постановления, связанные с уголовной ответственностью за дачу взятки, которая не сопровождалась склонением служащего к совершению преступления.³⁴ Освобождение от ответственности лиц, которые совершили такого рода проступок, было лишь средством нахождения отдельных коррупционеров. Однако такая мера не распространялась на тех, чья коррумпированность являлась средством

³⁴ Полный свод законов Российской Империи. Собр. 2. Т. XL. №42839

заданности со стороны корпоративных формирований, которые использовали своего представителя, который был внедрен в государственное учреждение. В целях предупреждения возможных связей незаконных корпоративных формирований, в 1860 году были установлены специальные административные меры. Губернаторам теперь предписывалось осуществлять надзор за тем, чтобы чиновники, которые находятся в их подчинении письменно подтверждали о том, что «не принадлежат ни к каким обществам и обязывались не принадлежать к оным впредь.»³⁵

Административным мерам предупреждения и пресечения коррупционных действий со стороны чиновников придавалось особое значение в последней трети XIX века. В 1872 году выходит указ, который возлагает борьбу с коррупционными правонарушениями служащих на руководителей ведомств. Руководители ведомств получали право сообщать подозреваемым о обвинениях в их адрес, а также требовать объяснения. После рассмотрения всех обстоятельств дела, дело разрешается или в административном порядке или выносилось постановление о направлении дела в суд.³⁶

Более уязвимым с позиции коррупционной подверженности являлось положение выборных служащих в волостном и сельском управлении. Так как их деятельность носила временный характер, то это определяло утилитарное отношение к ним со стороны подкупаемых. Подкупаемые, при невозможности формирования долгосрочных коррупционных отношений, за мздоимство избавлялось от выборных. Также побуждение выборных служащих к коррупции определяло их двойственность. Получая небольшую зарплату или не получая ее вообще, у выборных служащих не было времени для занятия производственно-хозяйственной деятельностью, которая являлась основным их доходом. В 1870 – начале 1880 х годов, основная

³⁵ ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 109. 2 эксп. 1866 г. Оп. 96. Д. 362. Л. 19.

³⁶ ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации) Ф. 109. 2 эксп. 1872 г. Оп. 102. Д. 749. Л. 18.

масса осужденных за мздоимство были выходцами из крестьян, мещан и нижних чинов. Благодаря условиям общинного контроля в уездных местностях не представляло значительных трудностей.

Особенность политики государства обеспечении кадрами служебной сферы, как и наличие благоприятных условий для развития коррупционных отношений было во много связано с стремительным развитием крупной частной собственности.

В губернские администрации промышленно развитых регионов стали поступать ходатайства от частных предприятий об учреждении на их территориях должностей полицейских за их счет. Так как государственное финансирование правоохранительной сферы было очень ограниченным, то частная инициатива была выгодная для него. Установленное государством денежное довольствие для полицейских, состоящих на частной основе должно было зачисляться в местное казначейство в целях предупреждения зависимости от различных лиц или обществ и подвержены их влиянию. Уездный урядник обязан был наблюдать за деятельностью такого рода полицейских, чтобы они не действовали в интересе лица их нанявшего.

Регламентация служебных обязанностей новых субъектов правопорядка и их подчиненность департаменту полиции для предпринимателей было невыгодным вложением их средств. Частный капитал был основным источником финансирования полицейских. Однако, полномочия таких полицейских не были прописаны в законе, что облегчало их подкуп. В первой половине 1890 года начинают появляться ходатайства частных предприятий об отказе оплачивать труд полицейских, которые были учреждены по их инициативе. В целях предупреждения их возможной коррупционности со стороны бывших работодателей, правительство выпускает постановление о том, если частные предприятия отказываются

содержать полицейские должности, они должны увольнять тех, кто их занимает.³⁷

Несоответствие нововведений уголовно-правовой политики государственным возможностям их экономического обеспечения, вынудило государство использовать общественного потенциал в правоохранительной деятельности. Слабые стороны государственного регулирования показали его малоэффективность и коррупционную подверженность.

Негативные тенденции судопроизводства с участием присяжных являются показательным примером. Из-за отсутствия государственного материального обеспечения граждан, которые роль присяжных заседателей и участвуют в судопроизводстве, это определяло их соблазн к сделкам материального характера с лицами, которые заинтересованы в уклонении от правосудия. Были случаи, когда граждане ради исполнения обязанностей присяжных заседателей в судах, оставляли свою основную работу, тратили свои денежные средства на проезд и проживание, а затем обращались к оправданному обвиняемым, с просьбой «дать им что-нибудь на прокормление», тем самым становясь участниками коррупционных отношений. Эксперты отмечали, что факт подкупа присяжных заседателей в последнем случае отсутствовал, но проблема их нищенствующего положения была актуальна.

В сложившейся ситуации увеличился рост оправдательных вердиктов суда присяжных по коррупционным делам. Так, из общего числа подсудимых за коррупционные преступления, судом присяжных в 1873 году было оправдано 65 % обвиняемых; в 1875 г.-65 %; в 1877 г.-63 %; в 1878 г.-69 %; в 1880 г. и 1881 г.-65 %; в 1883 г.- 75 %. Эти процентные соотношения объясняются наличием давления на институт присяжных заседателей со стороны неких организованных групп, которые превратили данный институт в предмет своей власти. Приведенная статистика показывает рост количества

³⁷ ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации).Ф. 102. 2 дел. 1894 г. Оп. 51. Д. 31. Ч. 2. Л. 2.

оправдательных приговоров на фоне трехкратного увеличения за 10 лет общего числа подсудимых за коррупционные преступления.

Земства, которые традиционно выступают сторонниками инноваций и поддержки борьбы с коррупцией, издали указ, по которому присяжным для исполнения своих обязанностей назначаются пособия. Однако эти постановления были отменены губернаторами и Сенатом как противоречащие Судебным уставам и Положению о земских учреждениях. Данные акты не предусматривали оказания государственной поддержки присяжных.³⁸

Несоответствие содержания многих нормативно-правовых актов действительности, составляло определенные трудности не только в предупреждении фактов подкупа-продажности, но и представлении доказательств их совершения. Например, иностранные страховые сообщества обеспечивали скрытые условия обращения кредитных билетов, ценных бумаг, которые вкладывались в рекомендованные письма. Такие общества гарантировали полную анонимность пересылаемых как за границу, так и внутри Империи денежных сумм, которые были недоступны почтовому департаменту. Благодаря этому, в 1880-1890-е годы этот способ стал весьма распространенным для реализации коррупционных отношений. Пересылка рекомендованных писем с ценными вложениями, сумма которых не объявлялась, было своего рода пособничество коррупции, которое не регулировалось уголовным законодательством. Конфискацию ценного вложения, использовали скорее, как меру пресечения способа передачи коррупционных выплат. Но реализация этой меры не давала никаких оснований для подозрений в причастности к коррупции адресатов рекомендованных писем.

Выбор скрытого способа коррупционных выплат чиновникам был обусловлен их высоким положением, и их незаинтересованность в гласности

³⁸ Нищие присяжные.// Новое время. 1884. № 2472, 2828.

состоявшегося факта коррупционного взаимодействия. Вместе с тем, данных мер предосторожности было недостаточно для реагирования на факты коррупции среди сановников. До конца 1880-х годов особые комиссии вели следствия по злоупотреблениям правительственных чинов и за обнаружение факта коррупции, выносили решения, основным наказанием которым был выговор за совершенные ими деяния. Императорским указом от 1889 года была установлена возможность применения административных, дисциплинарных и уголовных мер ответственности за служебные злоупотребления среди министров и членов Государственного Совета.³⁹

Между тем, наделение департамента гражданских и уголовных дел Госсовета полномочиями следственного и судебного органа по злоупотреблениям высших должностных лиц, не способствовало действенному противодействию коррупции в силу единственного обстоятельства. Низкий уровень независимости проводимых антикоррупционных мероприятий определялся его подконтрольным положением правительственной власти. Высшие чиновники влияли на критерии оценок собственных действий, и действий своих подчиненных так, что это затрудняло проведения следствия по факту коррупции и злоупотребления положением. Кроме того, сама возможность судебного разбирательства дел о коррупции среди высшего чиновничества, предопределяло новые факты коррупции. Лица, которые занимали высокое должностное положение, за необходимое судебное решение оказывали содействие работникам правосудия в совместительстве или переходе на престижные и высокооплачиваемые государственные должности.

Действующее законодательство также не предусматривало каких-либо мер ответственности за данные виды коррупционных деяний. Из-за отсутствия четких признаков подкупа-продажности, которые влекут за собой

³⁹ Новый закон о порядке ответственности министров, главноуправляющих и членов Государственного Совета // Русские Ведомости. 1889. № 55.

отрицательные последствия, затормаживало неприменение мер противодействия распространению коррупционных действий.

До конца XIX века основной метод борьбы с коррупционными проявлениями состоял в применении предупредительных мер, ради исключения прогнозируемых последствий таких проявлений. Особенность такой тактики заключалась в осуществлении комплекса организационных и социально-профилактических мер, которые реализуемы государством при помощи представительных органов власти. Например, проектируемый земским самоуправлением порядок взимания чинами полиции новых денежных сборов с населения, неоднократно отвергался департаментом полиции. Департамент рекомендовал в целях предупреждения коррупции осуществлять указанные денежные сборы представителям общественной власти.

Данное решение соответствовало традиционному в России принципу организации предупреждения коррупции. Суть принципа была в том, что предупреждение проявления фактов коррупции необходимо силами субъектов, которые наиболее подвержены таким проявлениям. Учитывая коррумпированность полиции при организации сборов, проведение этих сборов местному самоуправлению имело важное значение - исключить проявления коррупции, последствия которых нанесут вред органам местного самоуправления.

Между тем, указанный принцип предупреждения коррупции не был универсальным. Даже когда государство ограничивало личную коррупционную заинтересованность служащих, проявление находили интересы подкупающих, которые сопрягались с личными интересами служащих. Предупреждение коррупции при утраченных интересах государства становилось затруднительным.

Введенный в 1894 году административно-правовой запрет на использование чиновниками гражданского ведомства фондов

государственного имущества для личных нужд, был направлен на раннее предупреждение коррупционных правонарушений. Однако данное ограничение из-за недостаточного материального обеспечения государственных служащих усугубляло качественно-негативные характеристики коррупции. Чиновники получали выгоду за предоставление частным субъектам своей компетенции и полномочий по казенному управлению. Отсутствие явных признаков подкупа-продажности позволяло привлекать к уголовной ответственности только чиновников, причем только за нарушение уставов казенного управления.

Также, важно отметить патерналистский характер антикоррупционного содержания устава в реалиях, которые требуют введения репрессивных мер. При усугублении коррупции приоритет в борьбе с ней отдавался предупреждению, на основе мер, предшествующих уголовно-правовым. За совершение деяний коррупционной направленности предусматривались меры дисциплинарной и административной ответственности чиновников, такие как: замечание, выговор, освобождение от должности, денежный штраф, арест. Но данная система мер борьбы с коррупцией должна сочетаться с такими принципами назначения лиц на государственную службу и ее прохождения, которые бы заранее предотвращали сам факт коррупционных проявлений. Антикоррупционные условия формирования и содержания отношений в сфере государственной службы связывались с реализацией отдельных мер: предварительная стажировка, коллегиальная аттестация претендующих на ту или иную должность лиц, надзор за ними со стороны ближайших начальников. Все это было направлено на создание среды, находясь в которой служащий был твердо убежден, что при должном отношении к своим обязанностям он улучшит свое собственное материальное и социальное положение, а недобросовестность повлечет за собой наказание.⁴⁰

⁴⁰ Унковский М.А. Нормальные условия гражданской службы // Вестник права. № 6. 1902. С. 32.

Нормативно-правовая установка на бескоррупционное прохождение государственной службы представляла собой основу для защиты от коррупции. Для обеспечения системы защиты реальными предупредительными мерами, логичным шагом было бы ведение информационно-аналитической деятельности. Например, по регистрации сведений, о лицах, которые ранее состояли на государственной службе, и освобожденных от нее по факту нарушения своих обязанностей. Для того, чтобы пресекать случаи, когда данные лица устраиваются в другое ведомство, и таким образом продолжают свою коррупционную деятельность, которая идет в разрез с интересами государства.

За нарушения чиновниками служебных обязанностей, которые порождают коррупцию, устанавливается дисциплинарная и административная ответственность. Но подкуп чиновника, несмотря на принадлежность к коррупции и относящийся к служебным правонарушениям, не являлись криминализированными.

Глава III. Применение результатов исследования в преподавании истории в средних общеобразовательных учреждениях

Данная бакалаврская работа «Коррупция в системе государственного управления в России в XVIII – XIX веках» согласно рабочей программе и курсу «История России» 6-9 кл. Данилова А.А. может использоваться при изучении в школах на уроках истории России в 7 и 8 классах при изучении тем: «Реформы Петра I», «Внутренняя политика Александра I в 1801 – 1806 гг.», «Реформаторская деятельность М.М. Сперанского», «Внутренняя политика Александра I в 1815 —1825 гг.», «Внутренняя политика Николая I». В данной методической разработке рассматриваются реформы Петра I и государственный строй России в XVIII веке. Данный урок можно использовать в форме урока углубленного изучения.

Тема урока	Реформы Петра I и государственный строй России в XVIII веке
Тип урока	Комбинированный
Класс	7
Педагогические цели	Образовательные: Усвоение новых знаний об изменениях в органах государственной власти, о реформах в местном управлении, реформах церковных и государственных. Формирование у учащихся представлений о сущности абсолютизма в России. Развивающая: Совершенствование навыка работы с историческими источниками, обобщения

	<p>исторических фактов, формирование умений выстраивать причинно-следственные связи, умение доказать свою точку зрения.</p> <p>Воспитательная: воспитывать личностные качества учащихся, чувства единства, углубление знаний о прошлом России.</p>
Планируемые результаты (предметные)	Проанализировать Петра I как личность, выделить предпосылки его реформ, выделить основные направления реформ, нововведения. Давать краткую характеристику реформ, оценить их влияние на дальнейшее государственное устройство России.
Метапредметные результаты	Осуществлять постановку учебной задачи, и планировать способы её решения; самостоятельно организовывать учебное взаимодействие в группе; выбирать средства достижения цели из предложенных, а также осуществлять их поиск самостоятельно; анализировать, сравнивать, обобщать факты и явления; извлекать необходимую информацию из разных источников (текст, карта, схема,); давать определения понятий; определять причинно-следственные связи исторических процессов; использовать ранее изученный материал при решении учебной задачи.
Личностные результаты	Сформировать устойчивую мотивацию к изучению нового материала; проявляют положительное отношение к учебной деятельности, оценивают

	социально – нравственный опыт предыдущих поколений.
Основное содержание темы, термины	Абсолютизм, Табель о рангах, фискалитет, фискалы, Синод, коллегии, ранг.
Образовательные ресурсы	Учебник «История России. Конец XVI – XVIII век. 7 класс» Данилов А.А., Косулина Л.Г. §15, карточки.

Организационная структура урока					
Этапы урока	Формы, методы, методические приёмы	Деятельность учителя	Деятельность учащихся		Форма контроля
			Характеристика основных видов деятельности	Формируемые УУД	
1.Организационный момент. 2 мин.	Фронтальная. Словесный. Слово учителя	Приветствует учащихся. Проверяет готовность к уроку.	Приветствуют учителя.	Быстрое включение в ход урока.	
2. Актуализация имеющихся знаний.	Фронтальная. Словесный. Беседа.	Вспомните, какой была система государственного управления при Алексее Михайловиче и в	Называть причины исторических явлений.	Регулятивные: воспроизводят информацию	Беседа по вопросам.

4 мин.		<p>первые годы правления Петра I?</p> <p>Могли ли сотни приказов, между которыми не было чёткого разграничения полномочий, стать существенным подспорьем Петру в его преобразованиях ?</p>	<p>Формулируют свою точку зрения и аргументируют её.</p>	<p>ю, которую проходили ранее.</p> <p>Коммуникативные: формулируют свою точку зрения, слушают и понимают речь других.</p>	
<p>2.Постановка учебной задачи.</p> <p>4 мин.</p>	<p>Фронтальная. Словесный, наглядный. Слово учителя, работа с картой, схемой.</p>	<p>Сообщает тему урока, записывает её на доске. Вместе с учащимися формулирует учебные задачи.</p> <p>План урока:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Причины и цели проведения реформ. 2.Военные реформы 3.Преобразования центральных органов. 4.Реформы местных органов. 5.Указы о дворянстве. 6.Усиление крепостного права. 7.Политика правительств в области экономики. 	<p>Слушают сообщение учителя, записывают в тетрадь тему урока. Вместе с учителем формулируют учебные задачи.</p>	<p>Регулятивные: принимают учебные задачи, сформулированные вместе с учителем.</p> <p>Коммуникативные: формулируют свою точку зрения, слушают и понимают речь других.</p>	<p>Беседа по вопросам</p>
<p>3. Усвоение</p>	<p>Групповая,</p>	<p>Рассказ учителя:</p>	<p>Слушают</p>	<p>Познавательные:</p>	<p>Работа с карточк</p>

<p>новых знаний и способов действия. 25 мин.</p>	<p>индивидуальная.</p> <p>Словесный.</p> <p>Работа с приложением, беседа.</p>	<p>Коллегии – центральные органы отраслевого управления в Российской империи, сформированные в петровскую эпоху взамен утратившей своё значение системы приказов.</p> <p>Сенат - высший государственный орган, подчинённый императору и назначаемый им.</p> <p>Приложение 1 поможет вам проанализировать состав Сената и назвать коллегии, которые были образованы.</p> <p>После учитель рассказывает об реформах в системе государственного управления.</p>	<p>учителя, записывают в тетради, после на основе Приложения 1 на карточках в парах выполняют предложенное задания и озвучивают свои предположения.</p>	<p>самостоятельно извлекают информацию.</p> <p>Коммуникативные: формулируют свою точку зрения, слушают и понимают речь других.</p>	<p>ами (Приложение 1)</p>
	<p>Фронтальная,</p> <p>Словесный,</p> <p>частично</p>	<p>Работа с текстом учебника по областной реформе:</p> <p>- Какие новшества</p>	<p>Читают текст учебника, зарисовки</p>	<p>Коммуникативные: умеют работать с учебником</p>	<p>Беседа по вопросам.</p>

	<p>- поисковый.</p> <p>Сообщение учителя, работа с текстом, беседа.</p>	<p>привнесла областная реформа ?</p> <p>-Что теперь являлось единицей административного деления?</p>	<p>вают на доске областную реформу, ее основные положения</p> <p>делают записи в тетради и отвечают на поставленные вопросы</p>	<p>и анализировать текст</p> <p>Познавательные: самостоятельно осуществляют поиск решения учебной задачи.</p>	<p>Работа с текстом учебника.</p> <p>Составление схемы.</p>
		<p>- Почему возникла необходимость в военной реформе?</p> <p>- Какие события вынудили Петра I провести ее ?</p> <p>На основе текста учебника расскажите, какие изменения произошли в результате военной реформы.</p>	<p>Слушают учителя, высказывают предположения.</p> <p>Читают текст учебника , делают записи в тетради и отвечают на поставле</p>	<p>Регулятивные: воспроизводят информацию по памяти.</p> <p>Коммуникативные: умение работать с учебником и анализировать текст</p> <p>Познавате</p>	<p>Беседа по вопросам.</p> <p>Работа с текстом учебника.</p>

			нные вопросы	льные: самостояте льно осуществл яют поиск решения учебной задачи.	
	Фронталь ная, индивиду альная Сообщен ие учителя, беседа.	Учитель рассказывает об основных положениях реформы в области просвещения. Опрос: В чем выразилось усиление крепостного права ? Как сказалось усиление крепостного права на жителях России ?	Слушаю т учителя, высказыв ают предполо жения.	Познавате льные: извлекают информаци ю. Коммуник ативные: формулиру ют свою точку зрения, слушают и понимают речь других.	
4.Закрепле ние знаний и способов действия. 5 мин.	Фронталь ная. Словесн ый. Беседа.	Закрепление изученного материала: Фронтальный опрос: - Почему возникла необходимость осуществления реформ?	Формули руют ответы на поставле нные вопросы.	Познавате льные: использую т знаково- символиче ские средства; строят логическу ю цепь рассужден	Беседа по вопроса м.

		<p>- Проведение реформ было спонтанным решением или были предпосылки?</p> <p>- Оцените значение проведенных реформ и значение их для России XVIII века.</p>		<p>ий.</p> <p>Коммуникативные: формулируют собственное мнение и позицию; строят понятные для окружающих высказывания</p>	
<p>5. Подведение итогов урока.</p> <p>5 мин.</p>	<p>Фронтальная.</p> <p>Словесный.</p> <p>Слово учителя.</p>	<p>Комментарии учителя о работе учащихся на уроке.</p> <p>Объявление оценок за урок.</p>	<p>Воспринимают задание, уточняют, записывают в дневник.</p>	<p>Регулятивные: принимают учебную задачу, планируют её выполнение.</p>	<p>Рассказ</p>
<p>6. Информация о домашнем задании.</p> <p>3 мин.</p>					

Приложение 1.

Именной указ Петра I от 27 апреля 1722 года

Сенату надлежит состоять из тайных действительных и тайных советников, кому от нас ныне повелено и впредь повелено будет сидеть по рангам, и кроме их, также и генерала и обер-прокуроров, и обер-секретаря, и секретаря и протоколиста, никакой незваной персоне не входить в то время, когда советы отправляются.

«Генеральный регламент, или Устав»

от 28 февраля 1720 года

Понеже его царское величество, всемилостивейший наш государь, по примерам других христианских областей, всемилостивейшее намерение восприятию изволил, ради порядочного управления государственных дел... следующие к тому потребные и надлежащие коллегии учредить. А именно: иностранных дел, камер, юстиц, ревизион, воинская, адмиралтейская, каммерц, штатс-контор, Берг и мануфактур...

Заключение

Подводя итог бакалаврской работе, посвященной коррупции в органах государственного управления в России XVIII – XIX веков, следует отметить, что коррупция как явления является неотъемлемой частью государственных источников власти. Она возникает вместе с возникновением центрального аппарата власти и присуща всем государствам независимо от стадий их развития.

В XVIII веке во время правления Петра I система государственного управления подверглась радикальной перестройке, начало которой было положено еще в XVII веке. Именно в XVIII веке были законодательно закреплены структура, численность и компетенция, а правовой статус чиновников теперь был регламентирован Табелью о рангах. Этим документом Петр I сделал возможным занятие государственной должности людьми всех званий.

В результате проведенных реформ также увеличилось количество учреждений и чиновников среднего звена, таких как подьячих и канцеляристов. Также произошли изменения в материальном обеспечении чиновничества. Если раньше доход чиновника составляли поместье и натуральное жалование, то теперь всем чиновникам было установлено денежное жалование. Но несмотря на это, денежное содержание основной массы чиновников оставалось низким, в связи с чем им приходилось искать дополнительные средства к существованию. Были как и легальные пути: сдача квартир в аренду, дача частных уроков, получение подарков, так и наказуемые: казнокрадство, взяточничество и подделка документов.

Незаконные пути обогащения чиновников оставались главной проблемой и после смерти Петра I. Правительство старалось их пресечь, но акцентируя свое внимание на среднем и крупном чиновничестве, оно упускало из виду мелкое чиновничество, которое оставалось самым проблемным местом в судебных и административных учреждениях.

В XIX веке несмотря на проведенные реформы в области государственного управления, правовой статус и положение основной массы чиновников остались без изменений, увеличилась лишь их численность. Если сановники получали приличное содержание, то основная масса чиновников продолжала находиться в бедственном состоянии. Даже если принимать во внимание тот факт, что министерский оклад был выше, чем оклад провинциального чиновника, различного рода злоупотребления по службе оставались главным источником дохода.

Таким образом, различные злоупотребления по службе являются закономерным фактом развития чиновничества. В ходе анализа источников я выделил следующие причины: низкий профессиональный уровень высших сановников, бедственное положение низшего чиновничества, недостаточный контроль за чиновничье-бюрократическим аппаратом и несовершенное законодательство.

Список использованных источников и литературы

1. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М.: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960 – 396 с.
2. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. — 92 с.
3. В. И. Ленин. Полное собрание сочинений (5 издание). Том 4 (1898 — апрель 1901). М.: Издательство политической литературы, 1967. — 566 с.
4. В. И. Ленин. Полное собрание сочинений (5 издание). Том 17 (март 1908 — июнь 1909). М.: Издательство политической литературы, 1967. — 655 с.
5. В. И. Ленин. Полное собрание сочинений (5 издание). Том 20 (ноябрь 1910 — ноябрь 1911). М.: Издательство политической литературы, 1973. — 583 с.
6. П. Иванов. Опыт биографии генерал-прокуроров и министров юстиции. Спб., 1863 – 214 с.
7. Щербатов М.М. О повреждении нравов в России. Спб., 1906. – 84 с.
8. Гольцев В.А. Законодательство и нравы в России XVIII века. Спб., 1896. – 204 с.
9. М. М. Сперанский. Проекты и записки. Под редакцией С.Н. Валка. — М.; Л.: Издательство Академии наук СССР, 1961. — 245 с.
10. К.

- 11.Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Издание 2. Том 22. М.: Политиздат, 1962 – 439 с.
- 12.Штрох А. К. Летописи царствования Екатерины II Самодержицы Всероссийской. Часть II За-конодательство. СПб., 1801. С. 61, 150.
- 13.Танков А.А. К истории взяточничества // Исторический Вестник. 1888. № 10. С. 241.
- 14.Унковский М.А. Нормальные условия гражданской службы // Вестник права. № 6. 1902. С. 32
- 15.Нищие присяжные.// Новое время. 1884. № 2472, 2828.
- 16.Новый закон о порядке ответственности министров, главноуправляющих и членов Государственного Совета // Русские Ведомости. 1889. № 55.
- 17.Воинские артикулы Петра I. М., 1950
- 18.Архив Государственного совета, т. III. Спб., 1878 – 1904 с.
- 19.Полное собрание законов Российской империи, т. VI, № 4870.
- 20.Полный собрание законов Российской империи, т. IV, № 2328.
- 21.Полный собрание законов Российской империи, т. IV, № 2330.
- 22.Полный собрание законов Российской империи, т. IV, № 2331.
- 23.Полное собрание законов Российской империи, т. VI, № 4001.
- 24.Полное собрание законов Российской империи, т. VI, № 3963.
- 25.Полное собрание законов Российской империи, т. III, № 1674.
- 26.Полное собрание законов Российской империи, т. V, № 3128.
- 27.Полное собрание законов Российской империи, т. VI, № 3711
- 28.Полное собрание законов Российской империи, т. IV, № 2877.
- 29.Полное собрание законов Российской империи, т. VII, № 4892.
- 30.Полное собрание законов Российской империи т. IV. № 1819.
- 31.Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. IV. № 2328.

32. Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. VI. № 4077.
33. Российский Государственный Архив Древних Актов Ф.9. 1707 г. Оп. 1. Отд. II. Кн. II.
34. Российский Государственный Архив Древних Актов Ф. 9. Оп. 3. Отд. II. Кн. 15.
35. Государственный архив Российской Федерации Ф. 109. 1 эксп. 1826 г. Оп. 2. Д. 34. Л. 1-2. Проект сенатора Корнилова касательно средств к прекращению лихоимства.
36. Государственный архив Российской Федерации Ф. 109. 1 эксп. 1831 г. Оп. 6. Д. 796. По представленной Государю Императору от министра внутренних дел записке о чиновниках, состоящих под надзором полиции.
37. Государственный архив Российской Федерации Ф. 102. 2 дел. 1894 г. Оп. 51. Д. 31. Ч. 2. Л. 2.