

Варфоломеева Наталья Петровна*,
*доцент кафедры государственного
и административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

История коррупции фактически не уступает по древности истории человеческой цивилизации, более того сопровождает существование публичной власти во всех ее формах в любом государстве. Зарубежные историко-правовые исследования также доказывают неразрывную связь коррупции и управленческого аппарата. Например, публичной службы как таковой в рамках восточной модели бюрократии не существовало, а вся армия чиновников работала на обеспечение нужд не людей, а центральной власти и своих собственных. При этом культурные, национальные, религиозные, историко-географические особенности оказывали существенное влияние на отношение общества и самого чиновничества к фактам проявления коррупции. Так, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью, как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр императора Чандрапурта Маурья, перечислил в книге «Арташастра» 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: «Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет

* © Варфоломеева Н.П., 2014

себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников»¹.

А Шарль Монтескье писал: «... известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»².

Это социальное явление отражено и в истории России, раскрывает особенности ее патриархальных, культурных и религиозных традиций, что проявляется в способах и формах реализации коррупционного потенциала властных полномочий.

Высший слой «служилых людей» формировался в рамках института, который назывался «государев двор»: в процессе становления единого государства в XIV-XV веках, произошло слияние дворов удельных князей с двором великих князей московских и образование «государева двора» как некоторого подобия единого государственного аппарата. Этот институт, меняясь, сохранялся вплоть до начала XVIII века. В период становления Московского государства наместничество и воеводство держались на кормлениях - системе содержания и материального поощрения государственной бюрократии, занятой в органах управления на местах. Кормленщик получал территорию на «корм» на год-два: он управлял территорией, судил население и «кормился», взимая поборы в свою пользу, что открывало безграничные возможности для грабежа населения, а отсутствие долговременной перспективы «кормления» подталкивало к грабежу беспредельному и торопливому³.

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII века. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный в 1561 году ввел Судную грамоту, которая устанавливала санкции в виде смертной казни за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления⁴.

Интересным свидетельством отношения общества к фактам коррупции является практически единственный народный бунт

антикоррупционной направленности. Он произошел в Москве в 1648г. во время правления Алексея Михайловича Романова и закончился победой москвичей, при этом царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных чиновника - глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

В принятом в 1649г. Соборном уложении нашли свое отражение вопросы уголовной ответственности за взяточничество и иные формы проявления корыстных злоупотреблений по службе. Статьи 5 и 7 Соборного уложения предусматривали уголовную ответственность за принятие вознаграждения должностными лицами судебных органов, а статья 6 расширила круг субъектов подлежащих ответственности за получение взятки: к ним стали относиться и лица, которые выполняли те же функции, что и судебные чиновники⁵.

При Петре I отказались от средневековых принципов вотчинной монархии, что отразилось на формировании структур государства. В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе он ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод: замещать должность можно не более двух лет. Данный срок мог быть продлен только в том случае, если имелась письменная просьба жителей города о том, чтобы данное должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности⁶.

Учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, указом от 23 августа 1713г. Петр I ввел, наряду с получением взятки, уголовную ответственность за дачу взятки.

В декабре 1714г. Петр I издал Указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное», которым отменил поместное обеспечение чиновников и повысил их денежное содержание, что было обусловлено тем, что взяточничество в управленческом аппарате приносило государству «вред и убыток», оно квалифицировалось в указе как преступление, подлежащее строжайшему наказанию. «Запрещалось всем чинам, которые у

дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купеческих, художественных и прочих, какие звания они ни имеют, - подчеркивалось в петровском указе, - дабы не дерзали никаких посыллов казенных и с народа собираемых денег не брать, торгом, подрядом и прочими вымыслами, какого б звания и манера ни были, ни своим, ни посторонним лицам, кроме жалованья»⁷.

24 декабря 1714г. Петр I издает новый указ, ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственной власти и управления: существенно был расширен круг субъектов, подлежащих уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений⁸.

Однако усиление уголовно-правовых санкций за взяточничество и введение норм об ответственности за попустительство и недонесение о взяточничестве, как и изменение порядка прохождения отдельных видов государственной службы, введение института фискалов при Государственном совете не дали существенных изменений в деятельности государственных органов. В результате проведенной Петром I реформы законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в государственном аппарате, изменилось содержание понятий лихоимства и мздоимства. Под лихоимством стали понимать принятие должностным лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось мздоимством. Кроме того, как указывает К. Анциферов, именно в период правления Петра I лукавые хищения государевого имущества должностными лицами стали расцениваться как формы корыстного злоупотребления по службе⁹.

В период правления Екатерины II санкции за взяточничество были не столь суровы, как при Петре I, хотя распространенность коррупции в органах власти в это время была также великой. Императрица в большей степени уделяла внимание не ужесточению санкций за совершение корыстных злоупотреблений по службе, а обеспечению принципа неотвратимости наказания за их совершение.

Следует отметить, что при Екатерине II денежное жалование окончательно утвердилось для всех категорий государственных служащих, а все иные доходы, получаемые в присутствиях, приравнивались к взяткам. Установление жалования для всех категорий государственных служащих означало большой шаг вперед в плане предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате, однако, как способ искоренить взяточника эта мера оказалась совершенно недостаточной.

Большой интерес представляют царские указы, указы и другие акты Сената, содержавшие требования к деловым и нравственным качествам государственных служащих, положения о мерах по повышению служебной ответственности за исполнение возложенных обязанностей:

1* «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное». Указ Петра I от 24 декабря 1714г.;

2* «О безволокитном и правом вершении дел». Указ Юстиц-коллегии от 23 января 1719г.;

3* «Об исполнительной дисциплине служащих государственных учреждений». Указ Петра I от 24 января 1724г.;

4* «О штрафовании Присутственных мест за нерапортование и за неисполнение по посланным указам на сроки». Указ Сената от 31 июня 1766г.;

5* «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и лихоимства». Указ Екатерины II от 11 ноября 1766г.;

6* «О надзоре Прокуроров за решением дел во всех Департаментах Коллегий». Указ Екатерины II от 9 июля 1767г.;

7* «Об искоренении лихоимства». Указ Александра I от 18

ноября 1802г.;

8* «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам». Указ Сената от 10 марта 1812г.;

9* «Обязанности Сенаторов собираться для слушания дел в Сенат по Регламенту». Указ Николая I от 21 июня 1827г.;

10* «Инструкция Казенным Палатам о порядке производства дел». Указ Николая I от 29 сентября 1831г.;

11* «О воспрещении Начальствующим лицам принимать приношения от обществ». Указ Сената от 9 марта 1832г.;

12* «О высылке из столиц чиновников, отставляемых за дурное поведение и нетрезвости». Указ Николая I от 18 февраля 1848г.;

13* «О порядке наложения административных взысканий за упущения по службе». Указ Сената от 7 июля 1849г.;

14* «О порядке взыскания вознаграждения за вред и убытки, причиненные должностными лицами, служащими по выборам». Положение Государственного Совета от 8 декабря 1881г.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, 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 валюте¹⁰.

Ужесточение и широкое применение карательных мер не привели к сокращению количества данного вида преступлений. Наиболее решительно бороться с взяточничеством пытался Николай I, который применял такие «современные» методы, как анализ данных о приобретении чиновниками недвижимости. При нем стали изыскивать новые подходы к борьбе с лихоимством, обеспечивающие выявление и устранение причин, способствующих распространенности этого явления.

В 1845г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных, которым было изменено и существенно дополнено законодательство об ответственности за взяточничество и другие формы проявления коррупции, введены

новые нормы. В главе шестой пятого раздела Уложения предусматривалась уголовная ответственность за корыстные злоупотребления по службе, включая взяточничество, она называлась «О мздоимстве и лихоимстве» и состояла из тринадцати статей.

В ст. 401 Уложения предусматривалась уголовная ответственность за мздоимство, наказание за совершение которого выражалось в денежном взыскании, вдвое большем против цены принятого. В данной статье указывались две формы получения взятки: взятка-благодарность и взятка-подкуп. За подкуп должностное лицо органов государственной власти и управления, кроме денежного взыскания, подвергалось еще и освобождению от должности, а в случае деятельного раскаяния должностного лица в совершенном преступлении оно по решению суда могло быть подвергнуто более мягкому наказанию.

За получение должностным лицом органов государственной власти и управления не предусмотренного законом вознаграждения, связанное с нарушением обязанностей по службе, оно подвергалось ответственности по ст. 402 уложения. За это деяние предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок от одного до трех лет или сечения розгами от 70 до 80 ударов и отдачи в арестантские роты на срок от двух до пяти лет. При наличии смягчающих обстоятельств и деятельном раскаянии применялись также мягкие наказания: строгий выговор или освобождение от занимаемой должности.

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

Ответственность за дачу не предусмотренного законом вознаграждения должностному лицу органов государственной власти и управления предусматривалась в трех статьях уложения (ст. 411, 412, и 413)¹¹.

В 1866г. Российский Император «Постановлением о лихоимателях» отменил ст. 411 и 412 уложения,

предусматривавшие уголовную ответственность за дачу взятки без отягчающих обстоятельств¹².

Одной из сложных проблем была и остается проблема коррупции в правоохранительных органах. Подтверждением является приказ 1866г. обер-полицмейстера Санкт-Петербурга, в котором содержался доклад императору о необходимости и способах преобразования столичной полиции: «Чины полиции, получая скудное содержание, по необходимости существуют приношениями от частных лиц известными под именем праздничных денег. При этом выражено мною, что такой порядок вознаграждения служащих роняет достоинство полиции в общественном мнении, стесняет ее чинов в преследовании нарушений закона, поставляя их в зависимость от частных лиц положение, словом, составляет неизбежную причину нравственного растреления полиции и источник глубокого зла. Император, признав этот взгляд на праздные деньги вполне основательным, Высочайше соизволил на увеличение содержания чинов полиции в такой мере, что скромное безбедное существование по службе сделалось для них возможным и, по тому самому, безукоризненное исполнение долга, безусловно, обязательным. Таким образом, не одно вымогательство, но и принятие ими добровольных от частных лиц приношений, становится уже в настоящее время преступлением и будет преследоваться со всею строгостью»¹³.

В ноябре 1862г. императором Александром II издается Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы». Созданный Сенатом специальный комитет по изучению этого явления обратил внимание на три основные причины его распространенности: несовершенство законов, низкую материальную и финансовую обеспеченность государственных служащих и несоразмерность преступлений и наказания. «В Российском законодательстве не находится почти никаких оттенков между преступлением, совершенным из жадности и корысти и вынужденным крайностью и нищетою. Тот, кто обогащает себя истощением Государства, кто приводит в отчаяние

тяжущихся, вынуждая от них последние крохи, и бедный канцелярский служащий, взявший с просителя малое в чем-либо угождение несколько рублей, подвергаются равной участи»¹⁴.

Характеризуя ситуацию в Российской империи в начале XIX века, видный российский юрист В.Д. Набоков отметил: «... язвой русской жизни первой половины прошлого века были не столь плохие законы, сколько бессудие, безобразное лихоимство судей, безобразные процессуальные порядки»¹⁵.

В 1915г. был издан «Букварь современного городского», который в качестве краткой инструкции для чинов полиции разъяснял, что: «взявший взятку служащий всецело закабаливается во власть давшему ее, от последнего зависит донести об этом и виновник будет исключен из службы. Прием угощений за услуги понижает достоинство чести, унижая служащего»¹⁶.

Несмотря на детальную регламентацию всего комплекса служебных отношений, можно отметить, что обилие правил, инструкций, циркуляров, регламентов, рескриптов и т.д. по вопросам государственной службы делали «государственную машину» малоподвижной, отстававшей от требований жизни, способствовали формализму, волокитству, субъективизму и в конечном счете - утверждению бюрократизма как системы управления, стоящей над законом.

Одной из идей революции 1917 года была идея государства-коммуны - без полиции, без постоянной армии, без чиновничества, взамен которого все трудящиеся должны были принимать участие в осуществлении государственного управления. Как следствие этого, старый государственный аппарат был разрушен, а новый уже в конце 1917г. потребовал создания Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с саботажем и должностными преступлениями. Распространенность взяточничества в новой бюрократической среде, определила необходимость принятия Декрета СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918г.¹⁷.

В сентябре 1922г. было подписано постановление Совета

труда и обороны, предусматривавшее широкий круг мер борьбы с взяточничеством. 2 сентября 1922г. при Совете труда и обороны была образована Комиссия по борьбе с взяточничеством во главе с Ф. Э. Дзержинским, который 15 сентября 1922г. утвердил Положение о ведомственных комиссиях по борьбе с взяточничеством. 29 сентября 1922г. Народный комиссариат юстиции РСФСР направил на места циркуляр, предписывавший привлекать за пособничество «лиц, по отношению к коим установлена лишь осведомленность их об имевшей место взятке»; рассматривать в трибуналах дела о взяточничестве в порядке упрощенного судопроизводства (без участия сторон и вызова наименьшего числа свидетелей); если суд установит, что улики недостаточно для признания привлекаемых виновными, «тем не менее, однако, будет установлена их социальная опасность по роду занятий и в связи с преступной средой», применять высылку сроком до трех лет.

Еще дальше в толковании взяточничества пошли ведомственные комиссии. Так, Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции в своем циркуляре от 9 октября 1922г. распространил понятие взяточничества на такие случаи:

а) участие сотрудников рабоче-крестьянской инспекции в торгово-промышленной деятельности в качестве посредника, комиссионера и контрагента между государственным органом и частными лицами по покупке, продаже и сбыту товаров, материалов и изделий производства, а равно путем сообщения цен, местонахождения товаров и условий их приобретения;

б) использование сотрудником рабоче-крестьянской инспекции своего служебного положения для сообщения заинтересованным лицам и учреждениям сведений о кредитоспособности отдельных предприятий и граждан, о выездах за границу, оптации и др.;

в) получение сотрудниками рабоче-крестьянской инспекции от подопечных учреждений или их контрагентов особого вознаграждения за консультацию, составление смет, проектов, планов или исполнение других работ или заданий;

г) использование сотрудниками рабоче-крестьянской инспекции своего служебного положения в целях перехода на службу в подотчетное учреждение.

Советская уголовная и административная политика в своем развитии вплоть до 50-х гг. XX в. имела тенденцию к расширению средств карательного воздействия на личность, практически игнорируя возможности воспитательных и предупредительных методов воздействия.

Анализ законодательства показывает, что речь идет о борьбе с явлением гораздо более широким, нежели взяточничество в его уголовно-правовом понимании - речь идет именно о предупреждении и пресечении коррупции в государственном аппарате.

Тем не менее, продолжение жесткой карательной политики государства в отношении коррупционных преступлений во многом определялось негативными криминальными реалиями, а именно распространенностью скрытых форм коррупции в системе государственной службы.

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

Во-первых, номенклатурный принцип организации публичного управления являлся определяющим для советского периода государства, хотя не имел правового оформления. Руководящие должности могли быть заняты только членами партии. Номенклатура – это перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами – от райкома до ЦК, а также список людей, из числа которых эти назначения производились. Иными словами, так формировался замкнутый социальный слой «начальников» всех уровней управления, что само по себе провоцировало проявление коррупциогенного потенциала управления.

Во-вторых, долго не признавали слово и явление «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 сам термин, отрицали понятие, а значит – явление, что делало невозможным и анализ этого явления, и любую борьбу с его проявлениями. «Борьба с коррупцией в принципе не требует четкой формулировки этого явления, коррупция не может определяться в качестве конкретного правонарушения с законом установленным составом, влекущим конкретное наказание. Понятие коррупции прежде всего – социальное, политико-нравственное, собирательное, охватывающее систему правонарушений, связанных с использованием служебного положения государственными и муниципальными должностными лицами»¹⁸.

Таким образом, в дореволюционный период предпринимались попытки выявления причин и условий, порождающих коррупцию, а также принятия некоторых нормативных актов, ограничивающих это явление. Однако все принимаемые меры, как правило, были односторонними, носили характер временных кампаний. Зачастую борьба осуществлялась со следствием, а не с причинами, и не было комплексного государственного подхода в борьбе с коррупцией.

Нынешнее положение с коррупцией в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находившихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить: стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленной правовой базой и правовой культурой;

отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций; распад не только партийной системы контроля, но и всей системы контролирующих органов; значительное ослабление контроля государства за соблюдением принимаемых нормативных актов.

¹ Государственная служба: комплексный подход: учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. - М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. - С.22.

² Монтескье Ш. Избранные сочинения. - М., 1955. - С. 289.

³ Государственная служба: комплексный подход: учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. - М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009. - С.220.

⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2,3,6 / Под общ. ред. А.И. Чистякова. - М., 1985. - С.201.

⁵ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2,3,6 / Под общ. ред. А.И. Чистякова. - М., 1985. - С.102.

⁶ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. - Т. 14. Кн. 7. - М., 1983. - С.591.

⁷ Полное собрание законодательства Российской Империи. - Т. V. - № 2871.

⁸ Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. - М.: Наука, 1991. - С. 245.

⁹ Анциферов К. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) // Журнал гражданского и уголовного права. - СПб., 1884. - Кн. 2. - С.10.

¹⁰ Сагаров Г.А. и др. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. - 1998. - 19 февраля.

¹¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2,3,6 / Под общ. ред. А.И. Чистякова. - М., 1985. - С. 392.

¹² Волженкин Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX-начала XX в. // Правоведение. - 1991. - № 2. - С.64.

¹³ Лохвицкий А. Курс русского уголовного права. - СПб., 1871. - С. 424.

¹⁴ Кувалдин В.П. Как русские цари боролись с лихоимством // Чистые руки. - 1999. - № 1. - С. 80-81.

¹⁵ Набоков В.Д. К вопросу о будущей ориентации русской науки уголовного права // Право. - 1915. - № 44. - С.273.

¹⁶ Из опыта работы русской полиции // Специальный выпуск ГИЦ МВД СССР. - 1991. - № 6. - С.8.

¹⁷ Декрет «О взяточничестве» // Чистые руки. - 1999. - № 3. - С.63.

¹⁸ Полянский В.В. Коррупция и публичная власть / Сборник материалов по вопросам противодействия коррупции в Российской Федерации. В 2 т. Самара: типография ООО «Аэропринт», 2010. - Т. 1. - С.15.