

УДК 343.97

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-81-86

Овчинникова Олеся Дмитриевна
Olesya D. Ovchinnikova

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства
Барнаульский юридический институт МВД России (656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49)

candidate of sciences (law), associate professor of the department of theory and history of law and the state

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (49 Chkalova st., Barnaul, Russian Federation, 656038)

E-mail: olesya901@mail.ru

Шаганян Аннета Михайловна
Anneta M. Shaganyan

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства
Барнаульский юридический институт МВД России (656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49)

candidate of sciences (law), associate professor of the department of theory and history of law and the state

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (49 Chkalova st., Barnaul, Russian Federation, 656038)

E-mail: sha-anneta@mail.ru

**Некоторые аспекты противодействия коррупции
в Российском государстве: историко-правовой анализ**

**Some aspects of countering corruption in the Russian state:
a historical ant legal analysis**

В статье рассматривается появление и распространение коррупции в России с момента возникновения Древнерусского государства до настоящего времени. Анализируются истоки становления правовых мер борьбы с коррупционными проявлениями и их закрепление в нормативных правовых актах. Авторами формулируется ряд мер, направленных на противодействие коррупционным проявлениям в органах государственной власти. Изложение материала сопровождается иллюстрацией примеров из законодательства.

Ключевые слова: коррупция, взяточничество, мздоимство, лихоимство, взятка, злоупотребление должностными полномочиями.

The article discusses the emergence and spread of corruption in Russia, from the moment of the emergence of the Old Russian state to the present. Analyzed the origins of the formation of legal measures to combat corruption and their consolidation in the regulatory legal acts. The authors formulate a number of measures aimed at countering corruption in government bodies. The presentation of the material is accompanied by an illustration of examples from legislation.

Keywords: corruption, bribery, bribery, blasphemy, bribe, abuse of office.

В данный исторический период в Российской Федерации наступательно происходит процесс трансформации в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, что подразу-

мекает под собой и ряд изменений, изначально направленных на улучшение социального, экономического, духовного положения населения и Российской Федерации в целом. Реорганизации

© Овчинникова О.Д., Шаганян А.М., 2019

подвергается (будет подвержен) и весь массив существующих нормативных правовых актов, при создании которых в результате объективных и субъективных причин, в том числе нарушений или игнорирования требований и правил юридической техники, у правоприменителей появляются реальные коррупционные лазейки. В настоящее время законодатель стремится ликвидировать или, по крайней мере, минимизировать дефекты, способствующие в том числе возможности совершения коррупционных правонарушений и преступлений.

Традиционно под коррупцией понимают: взятничество, превышение, злоупотребление и присвоение должностных полномочий, различного рода финансовые махинации, коммерческий подкуп и т. п.

Возникновение и распространение коррупции как деформационного социально-правового явления, которое избежать не удалось еще ни одному государству, напрямую связывают с оформлением управленческого (государственного) аппарата.

Истоки возникновения коррупционных явлений изначально зародились в Древнерусском государстве с введения своеобразного института «кормления», когда князь назначал воевод в качестве наместников в административно-территориальные образования без установления им какого-либо стабильного денежного вознаграждения. Содержать («кормить») подобных наместников обязывалось местное население из собственных средств. Функции воевод-наместников были достаточно разнообразны и проникали практически во все сферы жизнедеятельности населения на определенной территории. Так, в их компетенцию входили: полномочия военачальников; осуществление правосудия; контроль сборов налогов и податей и т. п. Наличие объемных полномочий (компетенции), фактическое предоставление им всей полноты власти и абсолютная безнаказанность способствовали совершению наместниками различного рода злоупотреблений. На Руси подобные действия в зависимости от форм их выражения стали называть «лихоимством» и «мздоимством», они широко были распространены на всей территории государства [1].

С появлением и распространением коррупционных проявлений разрабатываются и соответствующие меры противодействия им, которые получили закрепление в различных правовых источниках. Так, в Псковской судной грамоте 1397 года имеют место первые элементарные антикоррупционные мероприятия,

сводившиеся не только к запрету взяток, но и обозначающие вид социальной ответственности перед Богом: «Князь и посадник не должны производить суда на вече; судить им у князя в палатах, справляясь с законом, согласно присяге. Если же они не будут судить по закону, то да будет им бог судьей на втором пришествии Христове. Тайных поборов [с тяжущихся] не брать ни князю, ни посаднику» (ст. 4) [2].

Позже в Новгородской судной грамоте 1471 года появляется первое упоминание о взятке, именуемой «тайным посулом»: «а докладу быти во владычне комнате, а у докладу быти из конца по боярину да по житьему да кои люди в суде сидели, да и приставом, а иному никому же у доклада не быти. А докладчиком садиться на неделю по трижды, в понедельник, в среду и пяток. А кои докладчик не сядет на тот день, ино взять на боярине два рубля, а на житьем рубль. А докладшиком от доклада посула не взять, а у доклада не дружить никоею хитростью, по крестному целованью. А кому сесть на докладе, ино ему крест целовать на сей на крестной грамоте одна» [3, с. 303—304]. Такие же запрещающие нормы относительно взяток содержал и Судебник 1497 года: «Судити суд бояром и околничим. А на суде быти у бояр и у околничих диаком. А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; також и всякому судне посула от суда не имати никому. А судом не мстити, ни дружити никому» (ст. 1) [4, с. 54—62], статья 33 этого нормативного правового акта также направлена на запрет брать взятки как в свою пользу, так и в пользу должностного лица, однако прямо установленной ответственности за данное деяние не предусмотрено.

Анализ законодательной базы феодального периода позволяет сформулировать вывод, что статьи, связанные с «посулом» (дачей взятки), переносятся из одного законодательного акта (Судебник 1497 г.) в другой (1550 г.). Кроме того, отсутствует разграничение между «посулом» и «тайным посулом». Полагаем, что первоначально под «посулом» понимается некое вознаграждение за содействие, старание, что приводило, естественно, к злоупотреблению должностными лицами. Говоря о «тайном посуле», полагаем, что должностному лицу было запрещено брать именно незаконное вознаграждение. Кроме того, в феодальном государстве расширяется список должностных лиц, которым запрещено брать взятки. Теперь к этому кругу лиц относятся судьи, бояре, окольничие, дьяки и др.

Следует отметить, что данный этап создает выгодные условия для злоупотребления должностными лицами, что связано как с отсутствием возможности со стороны государства контролировать эту деятельность, так и с невозможностью привлечь к ответственности за нее, несмотря на то что наказание было закреплено. Так, Судебник 1550 года признавал преступлением мздоимство (взятку), за которое предусматривалась санкция (наказание) в виде смертной казни [5].

Расцвет коррупции на Руси наблюдается в XIV веке, она приобретает массовый характер и как следствие возникает объективная необходимость бороться с ней на официальном уровне. Однако введение смертной казни как наказания за взяточничество не исправило ситуации, в стране продолжал царить судебный произвол, законы нарушались ради личных корыстных интересов. Именно все это и стало одной из предпосылок учреждения опричнины. Иван IV «хотел искоренения неправды правителей и приказных страны... Он хотел устроить так, чтобы новые правители, которых он посадит, судили бы по судебникам без подарков и приносов» [6, с. 415].

Следующим эпохальным документом, в котором содержались правовые санкции, направленные на борьбу с коррупцией, можно считать Соборное уложение, принятое в 1649 году, нормы права которого предусматривали уголовную ответственность за принятие взятки должностными лицами судебных органов и, кроме того, расширили круг субъектов, подлежащих ответственности за ее получение [7]. Наказание за взятку дифференцировалось в зависимости от социального положения взяточника. Так, «на бояр налагался штраф, поднячий подвергался торговой казни» [8, с. 102—103; 157; 288—289; 336].

Далее, во время становления абсолютной монархии в России коррупция проникает практически во все сферы деятельности государственных органов и его должностных лиц. При этом одновременно ужесточаются и методы борьбы с данным негативным явлением. Особая роль в данном направлении принадлежит императору Петру I, разработавшему, казалось бы, основательные и поступательные меры воздействия, направленные на усмирение так называемых лихоимцев и мздоимцев. Указ 24 декабря 1714 года объявлял лихоимство преступным деянием, под которым понималось не только получение взяток (посулов), но и всех иных незаконных поборов с населения. Наказа-

ние за лихоимство было разнообразным — от штрафа до смертной казни.

Примечательно, что борьбу с коррупцией он начал с самого себя, отказавшись от иных дополнительных источников доходов, кроме заработной платы.

Из всех коррупционных проявлений взяточничество считалось наиболее опасной, но тем не менее самой распространенной формой злоупотребления на службе, в связи с чем Петр I провел комплекс антикоррупционных мероприятий, отразившихся в ряде подписанных им указов. Так, Указом от 23 августа 1713 года была введена уголовная ответственность как за получение, так и за дачу взятки. В том же 1713 году установлена беспрецедентная норма права, согласно диспозиции которой лицу, заявившему на коррумпированного чиновника, доставалось все его движимое и недвижимое имущество, а в некоторых случаях даже его чин. Кроме того, в целях превенции коррупционных проявлений Петром I была учреждена ротация для чиновников. К сожалению, реализация монархом мер противодействия коррупции не приносила ожидаемого положительного эффекта. Тогда 24 декабря 1714 года Петр I издает новый указ, еще более ужесточающий наказание за совершение коррупционных преступлений должностными лицами государственных органов, который вводит ответственность за пособничество в совершении подобных деяний и за укрывательство фактов их совершения. Примечательно, что в этом указе данная категория деяний рассматривалась как преступления против интересов государства. Кроме того, этим же указом был учрежден орган, основными направлениями деятельности которого стали скрытое слежение за чиновниками и надлежащей реализацией законов.

Следует признать, что столь масштабные антикоррупционные мероприятия оказались неэффективными, изменить сложившуюся ситуацию в положительную сторону не удалось. Фактически все проведенные императором Петром I нормотворческие реформы, призванные противодействовать коррупции в системе государственных органов, повлекли за собой лишь некоторое изменение содержания двух дефиниций — лихоимства и мздоимства [9].

При императрице Екатерине II продолжились попытки борьбы с коррупционными проявлениями, которые в отличие от реформ Петра I не отличались жесткостью мер и в большей степени были направлены на провозглашение соблюдения принципа неотвратимости наказания,

а в большинстве случаев ограничивались весьма мягкими мерами ответственности. Одним из важнейших достижений в сфере противодействия коррупции в период правления Екатерины II принято считать отмену системы «кормления». В результате таких преобразований в 1763 году впервые был установлен не только размер постоянного жалования для всех чиновников, но и предусмотрены отдельные меры их социальной защищенности (например, назначение пенсии). Чуть ранее Указом от 18 июля 1762 года произведено ужесточение наказания за взяточничество, однако на практике данная санкция не применялась, все, что грозило виновному: «оставя их без наказания, ни к каким впредь делам не определять, а не из дворян и безчиновных сослать без наказания в дальние места на поселение» [10]. Следует признать, что и Екатерине II, реализующей достаточно «мягкую» политику по преодолению и профилактике коррупции, добиться снижения ее уровня не удалось.

Ни ужесточение, ни смягчение наказаний за коррупционные проявления не привели к желаемым результатам. Александр I в Указе от 18 ноября 1802 года «Об искоренении лихоимства» признал, что игра проиграна: «пагубное лихоимство и взятки в империи нашей не токмо существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали». Лишь спустя четверть века было создано первое подразделение — «особый комитет для соображения существующих законов к искоренению лихоимства и лихоимательства», компетенция которого была направлена на ликвидацию такого явления, как коррупция [11, с. 110].

С началом XIX века в царской России взяточничество, сопряженное с пренебрежениями (нарушениями) государственными нормативными правовыми актами и служебными обязанностями, квалифицировалось как преступление — злоупотребление властью. В данный период государство окончательно избегает ужесточения наказаний за коррупционные деяния, а деятельность высших органов российского государства направлена на поиск иных антикоррупционных мероприятий, направленных на профилактику, предупреждение и пресечение подобных проявлений.

Так, для противодействия коррупции 11 мая 1826 года императором Николаем I создан особый Комитет, на который была возложена задача по «истреблению сей язвы» [12]. Кроме того, в том же году было учреждено Третье отделение

Собственной Его Императорского Величества канцелярии, исключительными функциями которого стали разработка и осуществление мер противодействия злоупотреблениями должностными лицами фактически путем осуществление тотального контроля за их деятельностью.

В пятидесятые годы XIX века в органах государственной власти отмечается противоречивость в реализации мер противодействия коррупционным проявлениям. Так, на фоне повсеместного солидарного отрицательного отношения к подобным явлениям и лицам, к ним причастным, в ряде случаев к отдельным моментам, связанным с коррупцией, могли отнестись весьма снисходительно.

Существенное значение в совершенствовании государственной политики по разработке мер борьбы с лихоимством и взяточничеством имело издание Свода законов 1832, 1842, 1857 годов [13]. Так, одна из статей данного нормативного правового акта содержала исчерпывающий перечень видов лихоимства, а именно: незаконные поборы под видом государственных податей; вымогательство вещами, деньгами или припасами; взятки с просителей по делам исполнительным и судебным [13]. В Своде законов появились следующие новые нормы права: «не смотреть ни на чины и достоинства, ни на прежние заслуги»; «если обвиняемый докажет, что взятка была принята на его имя без его ведома, то наказывать того, кто принял взятку»; «учитывать степень преступления и происшедшие от того последствия» [13]. Фактически происходит зарождение некоторых современных принципов права, например, таких, как основополагающие идеи справедливости, состязательности, индивидуализации наказания и т. п.

Следующим значительным, крупным, кодифицированным нормативным правовым актом, содержащим как обновленные методы борьбы с коррупционными деяниями, так и некоторые новеллы в данной области, следует назвать Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных (далее — Уложение), принятое в 1845 году [14]. Следует отметить, что документ не содержит определение лихоимства и мздоимства. Появились новые виды наказаний за коррупционные преступления в виде денежных штрафов, отрешение от должности и даже помещение в исправительные арестантские отделения. Вымогательство было определено как высшая степень лихоимства [14].

Бесспорно, серьезный шаг в противодействии коррупционным преступлениям принадле-

жит Александру II, который ввел обязательность обнародования имущественного положения чиновников Империи — современный аналог подачи декларации о доходах государственными служащими [15]. В книгах, доступных широким слоям населения, публиковались сведения о служебном пути чиновника, о его имущественном положении и размере жалования. Также в книгах печаталась и информация о взысканиях и поощрениях государственного служащего, что позволяло населению иметь представление о том или ином должностном лице. Важно отметить, что уже в то время в этих же книгах публиковались сведения и об имущественном положении супруг чиновников («состоящее за женой») [15]. При этом в обязательном порядке указывалось, приобретено имущество в течение срока службы или же получено государственным служащим в наследство. Причина введения такого учета способа приобретения (получения) имущества была обоснована в Уложении, причем во всех его редакциях, путем криминализации получения взятки, в том числе и через родственников и знакомых. Важным фактом является введение в Уложение конкретных норм, регулирующих момент окончания преступного деяния: «когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему, по изъявленному им на то желанию или согласию» [15]. Новаторство законодателя простерлось и на включение в число способов совершения подобных деяний некоторых завуалированных способов получения взятки — «под предлогом проигрыша, продажи, мены или другой какой-либо мнимой и благовидной сделки» [15].

В 1903 году было разработано Уголовное уложение [16], которое с точки зрения юридической техники было проработано более детально. Текст Уголовного уложения фактически воспроизводил все нормы о должностных преступлениях из предшествующего нормативного правового акта, за исключением некоторых нововведений, например, разграничения понятий «лихоимство» и «взятничество».

Рост коррупционных преступлений, а следовательно, и ужесточение санкций за них в России в начале XX века обосновывались объективными и субъективными причинами, немаловажную роль среди которых сыграли Русско-японская и Первая мировая войны.

Очередной всплеск злоупотреблений служебными полномочиями был связан с оформлением военных заказов и их поставок сначала во время Русско-японской войны, впоследствии и Первой мировой войны, а также оформлени-

ем сделок с объектами недвижимости. В целях устранения сложившихся обстоятельств и снижения фактов взяточничества в 1911 году министром юстиции И.Г. Щегловитовым внесен в Государственную думу законопроект «О наказуемости лихоимства», согласно которому уголовной ответственности подлежало лицо за дачу взятки, независимо от последующих действий взяткополучателя [17, с. 67].

Таким образом, мы можем сформулировать вывод, что коррупционные проявления появляются непосредственно с момента образования российской государственности. Подобные негативные явления содействовали утрате авторитета власти в глазах граждан, а также отрицательно сказывались на уровне общественного правосознания, уважении к закону и правопорядку.

Как показывает история, искоренить или хотя бы минимизировать коррупцию вряд ли возможно как путем введения исключительно жестких мер ответственности за подобные деяния, так и установлением высоких окладов чиновникам и предоставлением им иных льгот и привилегий. Для решения этой проблемы вероятнее всего необходим комплексный подход с кардинальным преобразованием государственного строя и воздействием на менталитет российского народа.

Примечания

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Вологда: ВОУНБ, 2012. URL: <http://www.nashislova.ru/dal2/page/vzimat.3075/> (дата обращения: 23.05.2019).
2. Псковская судная грамота // Исторические записки. Т. 6. 1940.
3. Российское законодательство X—XX вв. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984.
4. Российское законодательство X—XX вв. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985.
5. Кротов Я. Судебник 1550 г. URL: http://yakov.works/acts/16/2/pravo_02.htm (дата обращения: 22.05.2019).
6. Штаден Г. Страна и правление московитов (записки немца-опричника) // Россия XVI века. Воспоминания иностранцев. Смоленск, 2003.
7. Соборное уложение 1649 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm> (дата обращения: 22.05.2019).
8. Российское законодательство X—XX вв. Т. 3: Акты Земских соборов. М., 1985.
9. Указ Петра I от 24 декабря 1714 г. URL: <http://coolnew.ru/1-boreba-so-vzyatochnichestvom-v-drevnej->

i-srednevekovoj-rusi.html?page=4 (дата обращения: 22.05.2019).

10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. Первое. Т. XVII (1765—1766). № 12781. СПб., 1830.

11. Корнева Н.М. Ответственность за взяточничество по уголовно-материальному праву России XIX — начала XX вв. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2011. № 5. С. 108—120.

12. Романов Б. Коррупция в царской России и в сталинском СССР. URL: <https://readli.net/chitat-online/?b=948460&pg=1> (дата обращения: 22.05.2019).

13. Свод законов Российской империи. Классика российского права. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/190/453.html> (дата обращения: 24.05.2019).

14. Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных 1945 г. URL: <http://музейреформ.рф/node/13654> (дата обращения: 24.05.2019).

15. Истоки декларирования — в эпохе Александра II. URL: <https://pasmi.ru/archive/97054/> (дата обращения: 24.05.2019).

16. Генезис российского законодательства об уголовной ответственности за взяточничество. URL: https://studbooks.net/1070831/pravo/genezis_rossiyskogo_zakonodatelstva_ugolovnoy_otvetstvennosti_vzyatochnichestvo (дата обращения: 24.05.2019).

17. Волженкин Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX — начала XX в. // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 2.

References

1. Dal V.I. Explanatory dictionary of living Great Russian language. Vologda: VOUNB Publ., 2012. URL: <http://www.nashislova.ru/dal2/page/vzimat.3075/> (accessed 23.05.2019). (In Russ.)

2. Pskov Judicial Charter. *Historical notes*, vol. 6, 1940. (In Russ.)

3. Russian legislation of the 10th — 20th centuries. Vol. 1: Legislation of Ancient Russia. Moscow, 1984. (In Russ.)

4. Russian legislation of the 10th — 20th centuries. Vol. 2: Legislation of the period of formation and

strengthening of the Russian centralized state. Moscow, 1985. (In Russ.)

5. Krotov Ya. Sudebnik 1550. URL: http://yakov.works/acts/16/2/pravo_02.htm (accessed 22.05.2019). (In Russ.)

6. Shtaden G. The country and the rule of the Muscovites (notes of the German oprichnik). *Russia of the 16th century. The memories of foreigners*. Smolensk, 2003. (In Russ.)

7. The Cathedral Code of 1649. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm> (accessed 22.05.2019). (In Russ.)

8. Russian legislation of the 10th — 20th centuries. Vol. 3: Acts of Zemsky Cathedrals. Moscow, 1985. (In Russ.)

9. Decree of Peter I of December 24, 1714. URL: <http://coolnew.ru/1-boreba-so-vzyatochnichestvom-v-drevnej-i-srednevekovoj-rusi.html?page=4> (accessed 22.05.2019). (In Russ.)

10. Complete collection of laws of the Russian Empire. First meeting. Vol. 17 (1765—1766), no. 12781. St. Petersburg, 1830. (In Russ.)

11. Korneva N.M. Responsibility for bribery under the criminal law of Russia 19th — early 20th centuries. *Proceedings of the historical faculty of St. Petersburg University*, 2011, no. 5, pp. 108—120. (In Russ.)

12. Romanov B. Corruption in Tsarist Russia and the Stalinist USSR. URL: <https://readli.net/chitat-online/?b=948460&pg=1> (accessed 22.05.2019). (In Russ.)

13. Code of laws of the Russian Empire. Classics of Russian law. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/190/453.html> (accessed 24.05.2019). (In Russ.)

14. The Code of Criminal and Executive Penalties of 1945. URL: <http://muzeyreform.rf/node/13654> (accessed 24.05.2019). (In Russ.)

15. The origins of the declaration — in the era of Alexander II. URL: <https://pasmi.ru/archive/97054/> (accessed 24.05.2019). (In Russ.)

16. The genesis of Russian legislation on criminal liability for bribery. URL: https://studbooks.net/1070831/pravo/genezis_rossiyskogo_zakonodatelstva_ugolovnoy_otvetstvennosti_vzyatochnichestvo (accessed 24.05.2019). (In Russ.)

17. Volzhenkin B.V. Responsibility for bribery under the Russian criminal law of the second half of the 19th — beginning of 20th centuries. *News of higher educational institutions. Jurisprudence*, 1991, no. 2. (In Russ.)