

УДК 343.35:328.185

М.В. ПЕРМЯКОВ,

кандидат юридических наук, доцент

ГОУ ВПО «Уральский юридический институт МВД России»

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В работе рассматриваются исторические аспекты возникновения и формирования коррупционного поведения в российском обществе, а также отдельные правовые меры противодействия этому явлению в дореволюционной России.

Представляется целесообразным, что прежде, чем рассматривать проблемы, связанные с коррупцией в современной России, необходимо обратиться к истории возникновения данного явления.

Надо отметить, что первым легальным проявлением коррупции явилось «кормление» – древнерусский институт направления князем своих воевод, наместников в провинцию без денежного вознаграждения, с тем чтобы они «кормились» (содержались) населением соответствующих территорий. Воеводы ведали всеми делами в подвластном ему уезде: управляли войском, судили и назначали наказания, наблюдали за сбором налогов и т.п. При этом воеводы злоупотребляли своей властью, бессовестно брали вознаграждения, вымогали у жителей отщипования, наживались на народной нужде. Они, как правило, назначались на два года, но вместо того чтобы управлять, большей частью стремились обогатиться в течение этого срока.

Однако система кормления не была эффективной. И поэтому в 1564 г. кормление было официально отменено, деньги, которые шли кормленщикам, отныне взимало государство в качестве налога. Из этого централизованного фонда можно было платить «помогу» служилым людям, хотя традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась. Особенно ярко это проявлялось в армии. В то время у России не было регулярной армии. Единственным постоянным войском были стрельцы, которые, когда заканчивалась война, разъезжались по домам. В мирное время эти люди кормились от поместья, иные также от вотчины; данное кормление лежало целиком на крестьянстве, прикрепленном к поместьям и вотчинам.

Такой вид кормления назывался «кормление ратных людей». Только благодаря реформам Петра I были созданы регулярная армия и флот, которые целиком содержало государство.

Не лучшим образом обстоит дело в судебной системе государства. Бряточничество среди судей при осуществлении своих полномочий приобрело такой массовый характер, что в Судебнике 1497 г. была впервые установлена уголовная ответственность за получение взятки судьями. Чрезвычайная продажность судей служила серьезным препятствием для осуществления судебного равенства.

К взяточничеству тогда относились с большой строгостью, хотя формально взятки были строго воспрещены. Но обычай требовал, чтобы являющиеся на суд клали перед образами пожертвования «на свечи». К Пасхе же все должностные лица имели право принимать «красные яички, обыкновенно с несколькими монетами в придачу».

«Хваля ясность, простоту наших законов и суда, не имевших нужды ни в толкователях, ни стряпчих, – не менее хваля и Василиеву любовь к справедливости, – иноземцы замечали, однако ж, что богатый реже бедного оказывался у нас виновным в тяжбах; что судьи не боялись и не стыдились за деньги кривить душою в своих решениях. Однажды донесли Василию, что судья московский, взяв деньги с истца и ответчика, обвинил того, кто ему дал менее. Великий князь призвал его к себе. Судья не запирался и с видом невинного ответил: «Государь! Я всегда верю лучше богатому, нежели бедному», разумея, что первому менее нужды в обманах и в чужом. Василий улыбнулся, и корыстолюбец остался, по крайней мере, без тяжкого наказания» [1].

В Судебнике 1550 г. довольно распространенным было наказание в виде помещения в тюрьму. Оно предусматривалось, в частности, за взяточничество, ложное обвинение судей в умышленном неправосудии (ст. ст. 4, 6 Судебника 1550 г.)

Соборное уложение 1649 г. пошло по пути дальнейшего наращивания устрашающего начала наказания и процесса его исполнения. Ведущим видом наказания стала смертная казнь. Более пятидесяти разновидностей преступных деяний могли быть наказаны по Соборному уложению смертной казнью. Причем в случае применения наказания в Соборном уложении действовал принцип неопределенности наказания. Например, если бояре и воеводы без государева указа за взятку отпустят со службы ратных людей (ст. 11 гл. 7), то их ожидает «жестокое наказание, что государь укажет» (выбор видов наказания не ограничен). Такой принцип неопределенности наказания открывал широкие возможности судебного произволу.

В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными темпами. С конца XVII в. основной административно-территориальной единицей России становятся уезды, которые делились на станы и волости. С начала XVIII в. происходит вытеснение характерного для XVII в. «земского начала» приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки – для финансового управления. В этом качестве они сохранились в период расцвета губернского и земского самоуправления. Смута, едва не приведшая к распаду страны, продемонстрировала необходимость существования в провинции не только военной власти но и органа, связывающего все (а не только тягловое) население провинции с центром.

Кроме того, растущие финансовые потребности государства, невозможность обеспечить единство и освоение гигантской территории без redistribution были важнейшими причинами централизации управления. Во время Смуты на общесословных собраниях население само стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. Целью назначения воевод было осуществле-

ние управления в интересах царя, а не ради кормления, в связи с чем местному населению указывалось: «воеводам кормов не давать, в том самом убытков себе не чинить». Но, как отмечал известный историк В.О. Ключевский, «воеводы XVII в. были сыновьями или внуками наместников (кормленщиков) XVI в. На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных в уставной грамоте, которой ему не давали: но не были воспрещены добровольные приносы «в почесть», и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет. В своих честолюбивых назначениях соискатели воеводских мест так напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство «прокормиться»... Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло «окладным жалованием под предлогом административной службы. Не определенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям... Неизбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием» [2].

Со временем среди злоупотреблений чиновников стали различать мздоимство – выполнение услуг за взятку без нарушения действующего законодательства и лихоимство – получение взятки за совершение действий, нарушающих закон.

В XVIII в. коррупция приобретает в России массовый, тотальный характер. Петр I был в ужасе от масштабов взяточничества и пытался бороться с ним привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни, которая была отражена в его Указах от 23 августа 1713 г., 5 февраля 1724 г., но все было напрасно. Коррупция как была, так и осталась. Особенно ярко это проявлялось в злоупотреблениях по службе. Свояк Петра князь Б. Куракин в записках о первых годах его царствования рассказывает, что после семилетнего правления царевны Софьи, введенного «во всяком порядке и правосудии», наступило «непорядочное» правление царицы Натальи Кирилловны, и тогда началось «мздоимство великое и кража государственная, что донныне (написано это было в 1727 г. – прим. автора)

продолжается с умножением, а вывести сию язву трудно» [3, с. 200].

Многие из видных сподвижников Петра находились по обвинению во взяточничестве под судом и были наказаны денежными взысканиями, а некоторые – казнены. Сибирский губернатор князь М.П. Гагарин в 1721 г. за служебные злоупотребления был повешен; петербургский вице-губернатор Корсаков пытан и публично высечен кнутом; два сенатора подверглись публичному наказанию; вице-канцлер барон П.П. Шафиров снят с плахи и отправлен в ссылку; А.А. Курбатов, будучи в 1711–1714 гг. вице-губернатором Архангельска, был обвинен во взятках и казнокрадстве и предан суду; один следователь по делам о казнокрадстве расстрелян. Про самого князя Я.Ф. Долгорукова, сенатора и президента Ревизион-коллегии, считавшегося примером неподкупности, Петр говорил, что и он «не без причины». Тогда блюститель закона, «око государево», генерал-прокурор П.И. Ягужинский сказал: «Разве ваше величество хотите царствовать один без слуг и без подданных? Мы все ворует, только один больше и приметнее другой» [3, с. 201]. Петр сознавал, насколько трудно очистить столь испорченную атмосферу одной грезой закона, как бы суров он ни был, и нередко вынужден был прибегать к более прямым и коронным способам.

Одна из основных причин такого разврата взяточничества и казнокрадства была связана с тем, что в результате реформ Петра I сложился разветвленный бюрократический аппарат, то есть управление страной через многочисленных чиновников, действующих по распоряжению высшего начальства, которые в большей степени заботились о собственных интересах, чем о благе государства.

Для борьбы со взяточничеством с 1711 г. были введены должности фискалов в центре (обер-фискал Сената, фискалы центральных учреждений) и на местах (губернские, городские фискалы). Они осуществляли контроль за деятельностью всей администрации, выявляли факты несоблюдения, нарушения указов, казнокрадства, взяточничества, доносили о них Сенату и царю.

В 1722 г. был создан важнейший контрольный орган – прокуратура. Первым генерал-прокурором стал Павел Иванович Ягужинский. Генерал-прокурор стал, помимо всего прочего, еще и не-

официальным главой Сената, ему же подчинялись фискалы (тайный надзор империи).

Со смертью Петра I в 1725 г. и в последовавших за этим сериях дворцовых переворотов картина в этой сфере общественной жизни нисколько не изменилась. Примером тому может служить случай с виднейшим государственным деятелем той эпохи В.Н. Татищевым, который характеризует образ мыслей и обычаи, соблюдаемые и в более позднее время. Попав под суд в 1739 г. за вымогательства, произведенные им на территории Сибири, он несколько лет находился под судом, не переставая отправлять важные государственные должности.

Здесь отметим одну немаловажную деталь. В 1740-е годы время очередного дворцового переворота на трон взошла дочь Петра I, Елизавета Петровна, одним из первых указов которой была отмена смертной казни (Указ от 23 августа 1742 г.), в том числе за должностные преступления.

Как и в былые времена, всякая должность рассматривалась прежде всего как источник дохода.

Так, белгородские купцы жаловались на то, что воевода Морозов наказывает кнутом и даже отрезает уши тем из них, которые не хотят участвовать вместе с ним в ограблении казны. Но их жалобы так и остались без последствий. Другой воевода совершал обход домов перед Рождеством, как те, что ходят и славят Христа, и собирал обильную жатву вынужденных даров.

Подобные поступки оставались безнаказанными. Сама Елизавета изобличала перед Сенатом воронежского воеводу Пушкина и белгородского Салтыкова, делавших постыдные поборы с жителей, но Сенат не принимал против них никаких мер.

Справедливость требует указать, что одной из главных причин, по которой правительство Елизаветы не приступало более энергично к устранению этих бесчинств, являлось его бессилие. Оно умело лишь законодательствовать. Полное собрание законов насчитывало 3 830 актов, изданных в это царствование, – на 800 больше, чем при Петре I. Но один из последних плодов этой законодательной неводержанности, Указ от 16 августа 1760 г., поразительным образом обнаруживал и выставлял один из главных недостатков правительственного режима того време-

ни, а именно полное смешение ролей и функций законодателей, судей, администраторов. Он говорит о пренебрежении к законам именно тех лиц, которые обязаны их применять.

Не одни судьи были виновны в проволочках, повторявшихся до бесконечности в процессах той эпохи. Одиннадцатого марта 1754 г. в заседании Сената П.И. Шувалов указал и на другую причину этого явления – на состояние самого законодательства, где со времен Петра Великого указы нагромождались один на другой в неопишемом беспорядке. Елизавета энергично поддержала его замечание: «Ангел бы в них не разобрался», – воскликнула она, добавив, что многие из этих законов были непонятны и некоторые не соответствовали более современным нравам и идеям.

За годы своего правления Екатерина II также уделяла большое внимание борьбе с таким явлением, как взяточничество. Именно при ней была создана Контора смотрителей, которая, будучи коллегиальным органом, действовала по правилам установленным в Генеральном регламенте, то есть она приравнивалась по своему статусу к государственной коллегии. Контора осуществляла следствие в случае обвинения служащих в должностных преступлениях вместо Юстиц-коллегии. В Юстиц-коллегию выслались лишь сентенции.

Борьба с должностными преступлениями велась в двух направлениях – путем установления строгой дисциплины и отчетности и замены материально ответственных лиц батальонными офицерами, которые менялись по прошествии года.

В целом законодательство при Екатерине II было направлено на искоренение злоупотреблений по службе и усиление дисциплины. Одновременно с этим законодатель стремился защитить «честь мундира» и не пренебрегал публичность при расследовании должностных преступлений. Последний законодательный акт Российской империи, действовавший в полном объеме, – Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в ред. 1846 и 1885 гг.). Статья 401 предусматривала ответственность за мздоимство чиновника или иного лица, состоящего на государственной

или общественной должности, который по делу или действию, касающемуся обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения своих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином. В ст. 402 речь шла об ответственности за лихоимство – получение взятки для учинения или допущения чего-либо противного обязанностям службы. Высшей степенью лихоимства признавалось вымогательство взятки (ст. 406).

Вымогательство в то время толковалось весьма широко, а именно:

– как всякая прибыль или иная выгода, приобретенная по делам службы притеснением или же угрозами и вообще страхом притеснением,

– требование подарков или неустановленной законом платы, или судьи или же каких-либо услуг, прибылей или иных выгод по касающемуся делу службы или должности виновного в том лица или действию, под каким бы то ни было видом или предлогом;

– любые неустановленные законом или в излишестве против определенного количества поборы деньгами, вещами или чем-либо иным;

– незаконные наряды обывателей на свою или же чью-либо работу.

Таким образом, мы видим, что предпосылки для развития в современной России такого явления, как коррупция, зародились еще в глубокой древности. Это было обусловлено как особенностями управления и личностью властителей тех времен, так и несовершенством действовавшего тогда законодательства. Все приведенные причины объясняют то обстоятельство, что в современной России коррупция укоренилась и является весьма распространенным явлением среди всех сфер жизнедеятельности.

Список литературы

1. Карамзин Н.М. Предание веков. – М., 1988. – С. 534–535.
2. Игнатов В.Г. История государственного управления России. – Ростов-н/Д, 2002. – С. 102.
3. Ключевский В.О. Исторические портреты. – М., 1990.

В редакцию материал поступил 22.10.10

Ключевые слова: коррупция, мздоимство, лихоимство, коррупционное вымогательство, наказание за коррупционные преступления.