

Свечников Н.И.

Заведующий кафедрой

Правоохранительная деятельность ПГУ,

к.ю.н., доцент

**Развитие антикоррупционного законодательства России в период
со второй половины XIV века до начала XX века.**

Аннотация:

В статье представлены результаты краткого историко-правового и ситуационного анализа норм российского законодательства досоветского периода, определяющих противоправные деяния коррупционного характера и ответственность за них должностных лиц.

Ключевые слова: орган государственной власти, чиновник, должностное лицо, взятка, вымогательство, хищение, коррупция, уголовная ответственность,

Актуальность проблем обусловленных преступлениями коррупционной направленности подтверждается критическим состоянием этого социального негативного явления, о чём свидетельствуют результаты многочисленных исследований и выводы должностных лиц органов государственной власти[1]. Кроме того, некоторые из чиновников действительно считают, что принятие определённых решений или оперативное проведение необходимых процедур должны вознаграждаться - отсюда и рост коррупционного вымогательства[2]. Для наглядного представления масштабов коррупции обратим внимание на её оценку Генеральной прокуратурой РФ – четверть триллиона долларов в год[3,с.20]. По мнению граждан, лидерами коррупции являются сотрудники полиции, прокуратуры, суда и чиновники. Их чаще всего обвиняют в бездействии, в укрывательстве и фабрикации уголовных дел, в участии в рейдерских захватах и т.п. Такое состояние дел отмечено было и в докладе Общественной палаты РФ [4]. Кроме того, третья часть коррупционных преступлений совершаемых в Москве приходится на

сотрудников полиции, а каждое третье уголовное дело в России возбуждается против сотрудников МВД и других правоохранительных органов [5]. В адрес государственных и муниципальных служащих высказывается немало претензий, о чём свидетельствуют оглашённые СМИ «подвиги» губернаторского корпуса и заражённость коррупцией чиновников Дагестана, достигающая 50%- среди государственных чиновников, 30% - среди сотрудников правоохранительных органов и по 5% у служащих контролирующих органов и кредитно-финансовой сферы [6].

Однако большая общественная опасность коррупционных преступлений заключается в разрушении нормальной, сложившейся в соответствии с законом, деятельности государственных и муниципальных органов власти и управления, силовых структур, в попрании законных прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Коррупция сводит на нет функционирование государственных и общественных институтов, причиняет моральный ущерб значительно больше материального, поскольку подрывает уверенность населения в потребности такой власти. Ещё в «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» на это явление обращается особое внимание, борьба с ним «.. имеет не только правовой, но и политический характер» [7].

На протяжении всей истории развития российской государственности не прекращается борьба с преступлениями, совершаемыми лицами «при должности» в органах государственной и местной власти. К этому подталкивало их и само государство, выделяя минимальное количество средств на реализацию возложенных обязанностей и покровительство чиновников других ведомств – таких же коррупционеров, оказывали влияние и другие факторы. Одной из важнейших причин, по мнению М.М. Сперанского, была слабая законодательная база и исполнительская дисциплина: «..где недостаёт законов, там всем управляет личная власть...сложилась привычка ничего не ожидать от закона, а надеяться на чиновника и следовательно в каждом деле прибегать к деньгам» [8, с.38].

Именно поэтому, исследование коррупции должно начинаться с изучения исторического прошлого этого явления, с определения причин и закономерностей возникновения и развития, с анализа накопленного опыта противодействия коррупции. Только такой подход позволит сформулировать предложения, актуальные для современной борьбы с коррупцией.

Проблемы, обусловленные преступлениями коррупционной направленности, уходят корнями в глубину веков.

В истории России первые упоминания о возможном использовании должностного положения в корыстных целях имеются в Псковской Судной Грамоте 1397 г., в ст. 3: «А которому посаднику сести на посадство, ..судить право..городскими кунами не корыстоватися, а судом не мстится ни на кого ж,...,а правого не погубити, а виновного не жаловати»[9,с.332]. Позднее, в Судебнике 1497 года для лиц осуществлявших правосудие, в ст.1 было определено «А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; а також и всякому судие посула от суда не имати никому...», а в ст.33 устанавливалось «А неделщиком на суде на боярина, и на околничих, и на диаков посула не просити и не имати, а самимъ от поруки посулов не имати»[10, с.54,58]. В Судебнике 1550 г. двенадцать статей (ст.ст.1,3-5,8-11,32,53,62 и 68) по содержанию связаны с использованием должностного положения, например, в ст.32 установлено «А неделщику на суде на боар и дворецкого, и на околничих, и на казначеев, и на дьяков посулов не просити, и самому неделщику посулов не имати. А который неделщик возмёт на суде на боярина,...или на дьяка посул, или себе посул возмет и уличат его в том, и того неделщика казнити торговой казнью, а посул на нём доправити втрое да из недель выкинути»[10, с.102]. В Соборном уложении 1649 года, в главах 7,10,12 достаточно подробно была сформулирована ответственность за мздоимство, взяточничество и не надлежащее правосудие, например, в десятой главе, в ст.5 предписывалось «А будет который боярин или околничей, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по

недружбе правого обвинит, а виноватого оправит, а сыщется про то допряма, и на тех судьях взятии исцов иск втрое, и дати исцу, да и пошлины и пересуд и правой десяток взяти на государя на них же. Да за ту же вину у боярина, и у околничего, и у думного человека отняти честь. А будет который судья такую неправду учинит не из думных людей, и тем учинити торговая казнь, и въпередь им у дела не быти»[11,С.102].

При Петре I проблема отечественной коррупции обострилась вместе с расширением бюрократического аппарата и повышением уровня мздоимства среди чиновников. Одновременно ужесточается ответственность за преступления совершённые должностными лицами из корыстных побуждений. В соответствии с Указом «О фискалах и о их должности и действии» от 17 марта 1714 г. «2.Всякие взятки и кражу казны и прочее, что во вред государственному интересу быть может, какова б оное имяни ни было» признавались законодателем деяниями противными - преступлениями [12, с.174]. О жёсткости наказаний коррупционеров можно судить по следующим фактам. Сибирский губернатор князь Гагарин М.П. был изобличён в коррупции¹ и по приказу Петра I повешен при всём истеблишменте, а обер-фискал Нестеров А.Я., изобличивший Гагарина М.П., стал жертвой клеветы коррумпированной чиновничьей среды и был колесован принародно. Архангельский вице-губернатор Курбатов А.А. за взятки на общую сумму 1085 рублей был приговорён судом к большому денежному штрафу. Двум сенаторам Волконскому Г.И. и Апухтину В.А. жгли языки раскалённым железом за совершение ими сделок с государством от чужого имени[13]. Этот перечень, к сожалению, можно продолжить.

Принципиально новым для того времени подходом к решению данной проблемы стало учреждение прокуратуры в Российской Империи, с целью

¹ В 1721 году сибирский губернатор князь М.П. Гагарин за снижение реальных доходов губернии, взятки по винному и пивному откупу, вымогательство, угрозы купцам, присвоение казённых средств был приговорён к смертной казни. 16 марта 1721 года Гагарин был повешен под окнами Юстиц-коллегии в Санкт-Петербурге в присутствии царя, придворных и своих родственников. Через некоторое время виселицу перевезли на площадь рядом с Биржей для устрашения коррупционеров.

осуществления гласного контроля (надзора) за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти.

«Устав благочиния или полицейский» принятый 8 апреля 1782 г. Екатериной II в ст.271 устанавливал ответственность за преступления, совершаемые должностными лицами, классифицируя их на злоупотребление должностью, неисполнение должности и упущение должности: «п.2. Буде кто учинит злоупотребление должности, того отослать к суду. Буде кто учинит неисполнение должности, того отослать к суду. Буде кто учинит упущение должности, того отослать к суду. 3.Буде кто учинит лихоимство или взятки, того отослать к суду.»[14,с.383]. Составы перечисленных преступлений не описывались.

В начале XIX века указами Сената должностным лицам было запрещено получение всяких подарков, в любом виде. Например, в Именном данном Сенату указе «О запрещении Начальникам Губерний принимать от градских людей подарки», определялось «...для отвращения сего, имеет Правительствующий Сенат предписать всем начальствующим в Губерниях, дабы они, как приносимые им для приветствия вещи и никакие на счёт общественных городских и складочных доходов делаемые угощения не принимали, так и собственным примером и наставлениями все городские и сельские общества отклонять и отвлекать от помянутого..» [15, с.800]. В марте 1812 года, сенатский, в следствии Именного Указ «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам», устанавливал, что «..для предупреждения всякого способа к послаблению и упущениям по службе, приношение подарков как Начальникам Губерний, так и другим в оных чиновникам запретить»[16, с.217]. Высочайшим повелением 2 августа 1821 года было объявлено Комитету Министров «О воспрещении делать приношения Начальникам Губерний и другим лицам» - «...считая вообще дозволение подобных приношений ни в каком случае неприличным потому, что оные могут открывать повод к злоупотреблениям

по службе, Высочайше повелевать соизволили: приношения таковые без различия воспретить»[17, с.796].

В марте 1832 года, на обращение Московского купеческого общества в Сенат с просьбой открыть добровольную подписку (сбор средств) для сооружения памятника князю Голицину, «...за полезные распоряжения его...», последовал Сенатский Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от обществ», на основании собственно ручного его императорского Величества повеления: «Ни в коем случае не допускать, кроме сего разу исключительно, и то по уважению особых обстоятельств, к сему побуждающих» [18, с.135].

Более широкий перечень должностных преступлений содержал «Свод законов Российской империи» от 1832 г., закреплённых Уложением о наказаниях, в пятом разделе «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной», во второй главе «О превышении власти и противозаконном оной бездействии». К примеру, в ст.338 закреплялось положение о превышении власти «...должностное лицо признаётся превысившим власть ему вверенную, когда выступив из пределов и круга действий, которые предписаны ему по его званию..., учинит что либо в отмену или же вопреки, существующих узаконений..., или дозволит себе какое-либо действие или распоряжение, на которое нужно было разрешение высшего начальства,...». В ст.339. определялось бездействие власти «Противозаконном бездействием власти признаётся неупотребление чиновником или иным должностным лицом в надлежащее время всех указанных или дозволенных законами средств, коими он имел возможность предупредить или остановить какое-либо злоупотребление или беспорядок, и через то предохранить государство, общество или вверенную ему часть от ущерба или вреда» [19, С.41-43].

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. к деяниям коррупционного характера относило превышение власти (ст.367), противоправное бездействие (ст.368), взяточничество (ст.ст.401-405 и

вымогательство (ст.ст.406-408). Превышением власти считалось если «..должностное лицо...выступив из пределов и круга действий, которые предписаны ему по званию, должности, месту или особенному поручению, учинит вопреки существующих узаконений,...самостоятельно решит какое-либо действие или распоряжение, на которое нужно было распоряжение высшего начальства..». К противоправному бездействию относилось «..неупотребление должностными лицами в надлежащее время всех указанных или дозволяемых законами средств, какими они имели возможность предупредить или остановить какое-либо злоупотребление или беспорядок и через то предохранить государство, общество или вверенную часть от ущерба или вреда». Взяткой считалось «Если чиновник или иное лицо, состоящее на службе государственной или общественной, по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет,...подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чём бы то ни было ином,...принявший его подвергается: денежному взысканию вдвое против цены подарка...и отрешению от должности»[20, С.266-277].

Ещё А.И. Герцен в своей работе «Былое и думы» писал: «В русской службе всего страшнее бескорыстные люди; взятки у нас наивно не берут только немцы, а если русский не берёт деньгами, то берёт чем-нибудь другим и уж такой злодей, что не приведи бог»[21, с.165]. За преступления совершённые из корыстных побуждений, виновный ссылался на каторгу с лишением всех прав состояния. При умышленном превышении полномочий сотрудником полиции, бездействии и попустительстве предусматривалось отрешение от должности, исключение со службы, заключение в крепость на срок до двух лет с лишением прав и преимуществ. Полицейские (взяточники) могли заключаться в смиренные дома на срок до одного года. Взятчники лишались всех прав и преимуществ, подвергались наказанию розгами, отдаче в арестантские роты.

В Уставе уголовного судопроизводства от 1864 года была сделана попытка беспристрастного и строгого преследования должностных

преступлений в соответствии с наставлениями членов государственного совета: «Когда те самые органы государственной власти, которые установлены для охранения силы закона и общественного порядка, подают пример беззакония и непорядка, тогда возникает неуважение к власти и нравственная распущенность, расшатывающая устои государства, поэтому суд по таким преступлениям может быть вверен только высокопоставленным судьям»[22, С.363].

Указом Александра III от 3 декабря 1884 г. «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных Товариществах и Компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях», были приняты одноимённые Правила, в соответствии с которыми «Состояние в высших должностях и званиях государственной службы...- несовместимо с участием в учреждении: а) железнодорожных, пароходных, .. и других торговых и промышленных товариществ; б) общественных и частных кредитных установлений...кроме тех, кои предназначены на дело благотворительности; 4... с исполнением обязанностей поверенного в делах...». Для лиц, состоящих на государственной службе в остальных должностях также признавалось несовместимо участие в коммерческих предприятиях и общественных компаниях и п.9 Правил обязывал «..оставить службу и сложить присвоенное им звание..» в противном случае они увольнялись со службы [23, С.542].

В Уголовном уложении 1903 года в пятом разделе главы 37 «О преступных деяниях по службе государственной и общественной» была сделана попытка систематизации должностных преступлений, их отделение от проступков и установлена ответственность за общие и специальные виды должностных преступлений. Ответственность зависела от тяжести причинённого вреда, наличия (отсутствия) корыстных побуждений, и формы вины – умысла или небрежности [24, С.1005].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в законодательстве до советского периода достаточно подробно отражалась

одна из актуальнейших проблем российского общества и государства – должностные преступления, среди которых выделялись преступления коррупционной направленности.

Литература:

1. Юрий Чайка бьёт тревогу. Генпрокуратура и депутаты обсудили антикоррупционные инициативы. -http://www.nq.ru/politics/2012-05-25/3_chaika.html-25.05.2012
2. Отечественная коррупция стала агрессивнее -http://www.nq.ru/economics/2011-12-02/1_korruptsiya.html-2011-12-02
3. Лунеев В.В. Коррупция в России//Государство и право.2007.№11 С.20-28
4. Полиция, прокуратура и суд возглавили список самых коррумпированных ведомств РФ-проект доклада Общественной палаты РФ-<http://pravo.ru//neus/view/63673/>-4.11.2011.
5. Медведев считает «печальной» статистику по коррупции среди силовиков// РГ.-13.01.2011.
6. Магомедов Н.Н. Криминологическая характеристика коррупционных преступлений в России// Чёрные дыры в Российском законодательстве.2012.№6.С.98-102
7. Концепция национальной безопасности Российской Федерации// РГ.-2000 -18 января.
8. Коновалов И.А. Регламентация взысканий применяемых к служащим полиции в XX в.// Вестник Омского университета. Серия «Право» 2015.№2.С.36-41.
9. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т.1 Законодательство Древней Руси. -М.: Юрид. лит.,1984.- 432 с.
- 10.Российское законодательство X-XX веков.В девяти томах. Т.2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. -М.: Юрид. лит.,1985.- 520 с.
- 11.Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т.3. Акты Земских соборов. -М.: Юрид. лит.,1985.- 512 с.
- 12.Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т.4.Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит.,1986. -512 с.

13. Моисеев В.В. История России. Учебник. - Орел: изд-во ОРАГС, 2008.- 520с.
14. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти т. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987.- 528 с.
15. ПСЗ РИ Собр.1 Т. 26 - СПб., 1800-1801 - №20.030.С.800
16. ПСЗ РИ Собр.1 Т. 32 - СПб., 1812. - №25.028.С.217
17. ПСЗ РИ Собр.1. Т.37 - СПб. 1821. - № 28.715. С.796
18. ПСЗ РИ Собр.2. Т.7 – СПб. 1832. - №5223.С.135-136
19. Свод Законов Российской Империи. Книга 5. Т.15.С.-Петербург. Русское Книжное Товарищество «Деятель». 189-262 с.
20. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти т. Т.6. Законодательство первой половины XIX века.-М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.
21. Герцен А.И. Былое и думы. Часть 4-5. Изд-во Художественная литература. М. 1967 г..С.165.
22. Российское законодательство X-XX веков. Т.8. Судебная реформа.-М.: Юрид. лит., 1991. – 496 с.
23. ПСЗ РИ Собр.3 Т.4 - СПб., 1884. - № 2559.С.541-543
24. ПСЗ РИ Собр.3 Т.23- СПб., 1903 Отд.1.С.1005.