

Corruption in Russian history and law

Abstract: The article studies the genesis of the phenomenon called "corruption" in Russia. It also analyzes the problems and different aspects of the development of the phenomenon of "corruption" and anti-corruption fight. The research on the history of corruption in Russia is carried out with a view to receiving data that will help to improve the understanding of the prerequisites for its appearance, interpret the modern trends and make the prognostication of the further development of this phenomenon more exact. As the modern state of any phenomenon is for the most part determined by its historical development, the results of the analysis of the genesis of corruption in the history of Russia can be considered to be a base for developing a comprehensive anti-corruption policy. The article evaluates the measures against corruption taken during different periods of the history of Russia. Corruption is regarded as a phenomenon that destabilizes all spheres of social life: it modifies legal and ethical relations, deforms public legal awareness and morality. This phenomenon not only reflects alarming trends in the development of society, but also prevents the economic and political development of a state, poses a threat to the effective development of society.

Keywords: corruption; genesis; trends in the development of society; legislation; fight against corruption; bribery.

Исследование исторического прошлого любого явления, события или процесса даёт возможность получить знания, способствующие лучшему пониманию предпосылок его возникновения, позволяет более объективно интерпретировать современные тенденции и сделать более точным прогнозирование развития этого явления или процесса в будущем.

Это в полной мере относится к коррупции, которая на современном этапе развития российской государственности приобрела признаки непредсказуемого по характеру глобального правового, социального и политического феномена. Это явление дестабилизирует все сферы общественной жизни: видоизменяет правовые и этические отношения, деформирует общественное правосознание и мораль. Коррупция не только отражает тревожные тенденции развития общества, но и препятствует полноценному поступательному экономическому

♦ **Kononov, Valerii A.** - PhD in Law, Associate Professor, head of the Department of administrative and financial law, O.E. Kutafin Moscow State Law Academy (Russian Federation); e-mail: 48352.valeriy@mail.ru

и политическому развитию государства, а также представляет угрозу для эффективного развития социума.

Ввиду того, что современное состояние любого явления во многом обусловлено его историческим развитием, результаты анализа генезиса коррупции в истории России могут рассматриваться в качестве базы для разработки антикоррупционной политики. История взяточничества и коррупции в России анализируется в масштабах диссертационных исследований¹, монографий (см., например: [Андрианов, 2011]), статей². Однако проблема исторического генезиса коррупции как целостного многоуровневого явления до сих пор остаётся недостаточно освещённой.

В связи с этим целью данной работы является исследование истоков коррупции, трансформации понятия коррупции, эволюции природы этого явления и борьбы с ним через призму исторического прошлого.

Исследование генезиса коррупции основывается на гипотезе, что понимание коррупции будет более углублённым и объективным при условии рассмотрения этого общественного явления и процесса в связи прошлого, современного и будущего. Исследование в историческом контексте причин и процесса становления коррупции будет способствовать более глубокому осознанию этой проблемы на современном этапе общественного развития. Изучение генезиса коррупционных проявлений с точки зрения исторического аспекта общественного развития позволит сделать объективные выводы, избежать сделанных предыдущими поколениями ошибок, а также использовать в современной практике наработанный в прошлом опыт противодействия этому явлению.

Возникновение коррупции

Коррупция как таковая возникла в доисторические времена, она развивалась по мере расширения и углубления системы управления государством. Научный же анализ и законодательные методы борьбы с ней относятся к рим-

¹ Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX вв. (криминологическое исследование): дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2001. – 209 с.; Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI-XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2002. – 187 с.; Дульнев М.В. Коррупция и борьба с ней в советском государстве в 1917-1991 гг. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2008. – 181 с.

² Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. – 1910. – № 8. – С. 48-56.; Дурманов Н. Взятничество по русскому дореволюционному уголовному праву // Проблемы социалистического права. Сборник I. / Под ред. Н.В. Крыленко. – М.: Юридическое издательство НКЮ Союза ССР, 1937.; Сулейманов Т.М. Борьба с коррупцией в России в IX-XIX вв.: историко-правовой анализ // Противодействие коррупции. – 2012. – № 2. – С. 89-93; Цечоев В.К. Исторический обзор зарождения и развития российского взяточничества в XV-XVII столетиях // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 3. – С. 27-39.

скому праву, впервые сформировавшему понятие коррупции как должностного злоупотребления и выработавшему методы противодействия. Коррупционные явления наблюдались и в средневековой Европе в виде злоупотребления церковными сановниками и светскими чиновниками служебным положением.

Современный термин *коррупция* восходит к лат. *corruptio* – «сворачивание, подкуп, порча, упадок, извращенность; расстройство, расшатанность, плохое состояние» [Червинский, Надель-Червинская, 2012, 289]. Этот термин в России впервые ввел в научный оборот А.Я. Эстрин в 1913 году, объединив под ним и административно наказуемые, и уголовно наказуемые проявления [Астанин, 2001, 8]. До этого периода, как и в течение советского этапа российской истории, термин *коррупция* не употреблялся в российском законодательстве. Несмотря на это, должностные лица в российской истории допускали разнообразные корыстные злоупотребления должностным положением, подпадающие под понимание коррупции в современном отечественном праве.

История русского государства, как и любого другого, свидетельствует о древности проявлений коррупции; в древнерусском, а затем русском языке существовал ряд терминов для выражения социально-экономических явлений, впоследствии ставших незаконными и подпадающими под определение коррупционных.

В системе государственной службы важнейшим явлением, легшим впоследствии в основу социально-психологической базы коррупции как явления, оставалось *кормление*, с течением истории приобретшее статус незаконного действия. Кормление означало систему местного управления, при которой предусматривалось содержание государевых служителей (князева посадника) на местах силами населения, без участия какой-либо централизованной системы налогообложения. Более того, вассал должен был отдать сюзерену часть собранных податей – *урок*; остальная дань составляла *корм*. В Русской Правде оговорены размеры кормления от общины; в Белозерской уставной грамоте 1488 г. впервые обозначен твердый размер содержания государственных наместников – тиунов и доводчиков. Вместе с тем традиционно кормления от истцов и челобитчиков не ограничивались никакими нормами, что проложило путь к коррумпированности подобных вознаграждений и массовым злоупотреблениям. Только в условиях централизованного государства появилась возможность наделить служащих жалованьем и земельными вознаграждениями. И хотя в XVI в. система кормлений была ликвидирована, система сборов с населения далеко не была прекращена, превратившись в «кормленный окуп».

Определенную роль в развитии феномена коррупции сыграла практика *подарков* и *отдарков*, характерная для периода ордынского ига, когда князь, покупающий «золотой ярлык», должен был к тому же одарить хана и его род-

ню. Вообще, прямая покупка должностей и дальнейшая добыча выгоды с дани, взимаемой с населения, была характерна для государства на протяжении двух с половиной столетий и не могла не повлиять на восприятие должности у власти как источника обогащения и объекта купли-продажи.

Одним из «коррупционных» феноменов, относящихся в основном к судебной сфере, было понятие *посул*, – термин, который до XVI в. означал плату подсудимого судье; впоследствии *посул* – «гостинцы, поборы, взятки, под(при)носы» [Даль, 1882, т. 3, 359]. *Посул* как вполне законная оплата за судебные расходы упомянут в Двинской уставной грамоте 1397-1398 гг., ст. 6: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто изымав татя с поличным, а посул себе возмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд; а опрочь того самосуда нет» [Двинская уставная грамота..., 1985, 185]. В Псковской Судной грамоте того же периода (1397 г.), в ст. 4 встречаем: «...тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» [Псковская Судная грамота, 1984, 337]; ряд историков-правоведов считает, что уже в это время слово *посул* означало взятку; вместе с тем «никакого наказания за взимание тайного посула не предусматривалось» [Голованова, 2002, 10], кроме морального, Божьего суда. Слово употребляется также в Новгородской Судной грамоте и в Судебнике 1497 г. Судебник Ивана III уже четко запрещал судьям брать подношения: «и посулу в суде не имати...» [Судебник государя Царя..., 1786, 11]. В Соборном уложении 1649 г., гл. X, *посул* также упоминается, то есть эта практика не прервана [Соборное уложение ..., 2011, 81]. Таким образом, *посул* – это основа коррупции в судебной системе, причем правовой статус посула из узаконенного трансформировался во незаконный.

Другими традиционными терминами, служившими для обозначения подкупа властного лица в России и сопредельных странах (Византия, Турция, Кавказ) были *магарыч*, *мзда*. Для обозначения коррупции высокого, элитарного уровня, когда допускалось хищение государственных средств страны, использовался термин *казнокрадство*.

Для обозначения собственно «низового» взяточничества как принятия чиновником платы за совершение каких-либо действий были приняты термины *мздоимство* и *лихоимство*. Мздоимство (по определению Даля: «взимание приносов, подкупы, взяточничество» [Даль, 1881, т. 2, 331]) означало взятку за выполнение одного из действий из круга обязанностей чиновника. Лихоимство (*лихоимничать* – «брать взятки, вымогать подарки, приношения, по исправлении службы, должности своей, пускаться в незаконные поборы, мздоимничать, быть подкупным служителем» [там же, 262]) означало также плату за совершение чиновником проступка или преступления. Такое отличие мздоимства от лихоимства, раскрываемое В.В. Астаниным [Астанин, 2001] вслед за

В.В. Есиповым [Есипов, 1906], обнаруживается через сравнительный этимологический анализ обоих терминов.

Трудно преодолимой для большого разрозненного российского государства была проблема низкого заработка чиновников, что создавало почву для развития коррупции. Поэтому даже в документации XVIII в. есть разделение на *акциденции* (фактически кормление, «от дел дозволенные доходы») и преступную взятку.

Ключевой особенностью коррупционных явлений на Руси в ранний период является отсутствие негативного отношения к посулам и взяткам, что необходимо рассматривать как корень ментального отношения современных граждан РФ к коррупции не как к противоправному деянию, а как к исторически сложившемуся методу достижения преследуемых целей материального и нематериального характера.

Система *кормлений* и *посулов*, поначалу способствовавшая поступательному развитию административной системы государства, впоследствии дала основания для развития широкой сети взяточничества и различных видов злоупотребления служебным положением (*лихоимства* и *мздоимства*). Таким образом, «к XVI столетию в российской истории взяточничество уже становится укоренившимся явлением, предающимся от поколения к поколению в среде правящего класса и привилегированного служилого сословия» [Щечоев, 2010, 30], то есть приобрело все характеристики обычая. Эта проблема не только признавалась как часть социальной жизни страны; многочисленные законодательные акты и создание комиссий свидетельствуют о намерении правителей расправиться с коррупцией, если, не уничтожив ее, то уменьшив ее масштабы.

Ужесточение наказания за коррупцию

Первым документом, где за взятки предусматривается более серьезное наказание, чем «казнь торговая» (битье плетью), стал Судебник 1550 г. Этот документ и Судная грамота 1561 г. предусматривали уголовную ответственность за проявления коррупции: временное и бессрочное тюремное заключение, а также смертную казнь [Сулейманов, 2012, 91]. Важным, но единичным явлением в истории борьбы с коррупцией в России был бунт 1648 г. в Москве, когда народу были выданы наиболее злостные взяточники – Судья Земского приказа Л. Плещеев и глава Пушкарского приказа П. Траханиотов.

В Уложении 1649 года дана классификация преступлений, где свое место занимают преступления при отправлении суда, поборы низовых чиновников.

Характеристика преступной деятельности должностных лиц судебных органов, приказного и воеводского правления во многом опирается на понятие *посула*. Наказанием за неправый суд была оплата судьями судебных пошлин, пересуда и «правого десятка», а также снятие с должностей, вплоть до «торговой казни». За пропажу дела из суда дьяк и подьячий не только наказывались кнутом, но и устранились от должности [Маньков, 1980, 273].

Эпоха Петра I, когда был сформирован централизованный аппарат чиновничества, определены новые принципы функционирования системы государственных органов, стала и первым в истории России периодом последовательной административной и законодательной борьбы с коррупцией. В одном из указов Петра I так определяется комплекс деяний, составляющий феномен коррупции: «Всякия взятки и кражу казны, и прочее что ко вреду Государственному интересу быть может, какого б оное имени ни было» [Полное собрание законов..., 1830, т. V, 89]. На антикоррупционную политику работало и провозглашение требований законности действий чиновников, и упрочение иерархии, и подконтрольность и подотчетность чиновников за собственный круг должностных обязанностей.

В документах Петра I четко оговаривается, что чиновники не должны брать с народа плату, но должны довольствоваться жалованием: «запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, <...> дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать, торгом, подрядом и прочими вымыслы, какого б звания оные и манеры ни были, ни своим, ни посторонним лицам, кроме жалованья» [Полное собрание законов..., 1830, т. V, 135-136]. Этот разумный и передовой принцип, однако, не только не соблюдался самими чиновниками, но и уже в 1720-х годах в государственной политике уступил место *акциденциям*, то есть непосредственной плате чиновнику от челобитчиков.

В Воинских артикулах 1715 г. упомянуты многие статьи должностных преступлений. Среди них сурово наказуемое корыстное злоупотребление должностным положением (арт. 194): «Кто его величества или государственныя деньги в руках имея, из оных несколько утаит, украдет, и к своей пользе употребит, и в расходе меньше записано и сочтено будет, нежели что он получил, оный живота лишится и имеет быть повешен. Тую же казнь чинить и тем, кои ведая про то, а не известят» [Российское законодательство..., 1986, т. 4, 362-363] и взяточничество (арт. 184): «Ежели кто подарков, прибыли или ползы себе ради чрез караул кого пропустит, где не надлежит пропускать, онога надлежит повесить» [там же, 362]. Борьба с коррупцией при Петре I впервые в России приняла системный характер. В указе Петра I от 24 декабря 1714 г. так говорится о наказании взяточникам: «А кто дерзнет сие учинить, тот

весьма жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шельмован, и из числа добрых людей извержен, или и смертью казнен будет» [Полное собрание законов..., 1830, т. V, 136]; такая же судьба ожидает пособников и тех, кто «ведали, а не известили».

Среди средств борьбы с коррупцией не последнее место занимал *извет*, т.е. донос. В эпоху реформ Петра во все центральные и местные учреждения власти были внедрены работники фискальной службы во главе с обер-фискалом; главной задачей вновь сформированной структуры был контроль над взяточничеством и казнокрадством. Обер-фискалу надлежало выбрать «умного и доброго (из какого чина ни есть)», задачей его и его подчиненных было «над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, також в сбор казны и прочего» [Полное собрание законов..., 1830, т. IV, 644]. При этом после уличения коррупционных действий фискал должен был получить часть штрафа с взяточника. Доносительство, однако, не столько мешало казнокрадству и взяточничеству, сколько давало поводы для шантажа и вело к дальнейшему разложению системы чиновничьей работы. Уже вскоре после учреждения фискальной службы, в 1723 г., обер-фискал А. Нестеров был казнен за взятки [Клоков, 2006, 41].

Коррупция в период Российской Империи

Представляются плодотворными результаты анализа коррупционной проблематики и антикоррупционных мероприятий, присущих этапу развития российской государственности в период Российской Империи. Факт упрочения и систематизации коррупционных схем как своеобразной альтернативной официальной форме решения вопросов, связанных с реализацией властно предписывающих полномочий в государственном аппарате, большинством исследователей связывается с деятельностью князя А. Меншикова. Благая идея по созданию единой сетки жалованья для чиновников в этот период так и не была применена, вновь актуализируется идея кормления в виде *акциденций*: так, в 1726 году князь А.Д. Меншиков предложил вновь не давать жалованья приказным служителям: «А в городах канцелярским служителям, по мнению моему, жалованья давать не надлежит, и позволять брать акциденции от дел против прежнего, чем без нужды довольствоваться могут, а дела могу справнее решаться, так как всякой за акциденцию будет неленостно трудиться» [цит. по: Клоков, 2006, 179]. По указу от 20 марта 1726 года прежде получавшие жалованье вновь назначенные приказные чиновники получали прежнее жалованье, а не получавшие такового вынуждены были довольствоваться акциденциями.

Таким образом, финансовые трудности страны фактически заставили ее низшее чиновничество откатиться на этап *кормления* служащих приношениями и взятками истцов и челобитчиков, что продолжалось на законном основании вплоть до 1764 г. Понятие *взятка*, только что начавшее терять законный статус, опять стало правовой нормой, и только «излишние взятки» оказывались осуждаемы. И, конечно, никто не мог проследить за тем, чтобы чиновник, получавший жалованье, не брал взятки.

Приход Анны Иоанновны ознаменовал попытки переменить дела в бюрократической системе; так, была создана комиссия для составления новых кадровых списков коллегий и канцелярий. В именном указе Анны Иоанновны от 22 октября 1737 года говорилось о недопустимом положении в области чиновничьей семейственности и кумовства: «известно учинилось <...>, что в Сенате, в Синоде и в Коллегиях и в Канцеляриях и в Конторах, Секретарей и Канцелярских служителей достойных, кто смысл и рассуждение имеют, и по званиям чинов своих врученные им дела исправлять могут весьма мало, а прочие хотя ничего не понимают, и к управлению дел неключимы, однако ж, будучи под опекою своих благодетелей, за свои к ним партикулярные услуги, а иные сродников и свойственников обще с достойными в штате числятся и равное с ними жалованье получают, а дел ничего не делают, для того, что недостаток ума их до того не допускает...» [Полное собрание законов..., 1830, т. X, 321]. В качестве меры борьбы с нерадивым и бестолковым чиновничеством предлагалось составить списки чиновников с характеристиками их жалованья и заслуг, на основании которых предполагалось сократить чиновничий аппарат; также устанавливалась система утверждения чиновников в должности. Раскрытие кадровых злоупотреблений при Анне Иоанновне привело к изданию серии указов по порядку назначения чиновников; однако положение с жалованьем было столь же сложным и во многом зависело от доходов государства. Так, резолюция Кабинет-министра на доклад Сената о выдаче гражданским чинам жалованья в 1737 году гласила: «выплата денег разрешалась только в случае удачной продажи в Петербурге мехов, поступивших в виде дани из Сибири в казну» [Клоков, 2006, 180]; подобные проблемы завершились только с введением бумажных ассигнаций Екатериной II.

В 1738-1739 годах Сенат получал поручения составить табель жалования всех гражданских чинов, что говорило о несформированности данной системы; однако при этом наиболее высокие чины могли даже перебрать жалование вперед: так, в 1740 году был выпущен указ о не взыскании с высших чинов перебранного ими жалования.

В целом в середине XVIII в. факторами развития коррупции были:
– фактическое отсутствие жалованья у части низших чинов;

– низкая и нерегулярная оплата труда провинциальных служащих;
– разница в оплате труда чиновников Петербурга и других российских городов;

– непрямая зависимость между высотой чина и размерами жалованья; так, «по достижении асессорского чина VIII-го ранга и должностей более высоких рангов часто происходило уменьшение денежного оклада, так как правительство в соответствии с практикой XVII в. считало, что высшие должности в государственном аппарате должны замещаться крупными помещиками, которые при недостатке средств в казне могут безбедно жить на доходы от своих вотчин» [там же, 181].

Прискорбное положение с взяточничеством фиксировалось в указе Елизаветы Петровны от 16 августа 1760 года: «Многие вредные обстоятельства у всех перед глазами, продолжение судов, во многих местах разорение, чрез меру богатящиеся Судьи, бесконечные следствия, похищение Нашего интереса, от тех, кои сохранять определены, воровство в продаже соли, при наборе рекрутов, и при всяком на народ налоге в необходимых Государству нуждах, все оное неоспоримые доказательства, открывающие средства к пресечению общего вреда» [Полное собрание законов..., 1830, т. XV, 498].

Только при Екатерине II было введено твердое жалованье для чиновников всех уровней. Екатерина II издала манифест о судах [Полное собрание законов..., 1830, т. XVI, 457-462], справедливо назвав такие причины судебного лихоимства, как низкая зарплата судей и непрофессиональный отбор претендентов на эту должность. Императрица предлагала решать проблему следующим образом: «Все судебные места наполнить достойными в знании и честными людьми; а чтоб прямо таковых иметь, но необходимо нужно дать им к безбедному пропитанию по мере каждого довольное жалованье» [там же, 458]. К манифесту прилагался реестр должностей и жалованья, которое было существенно повышено, который должен был решить проблему коррупции не только в суде, но и в других областях государственной службы; для этого были повышены налоги. Только в этот период акциденции были отменены, ознаменовав окончание законного статуса взяточничества (приношений, подарков от населения) в системе государственной службы.

При этом очевидно, что коррупция не могла быть истреблена в одночасье. В 1766 году особым указом было вынесено наказание 39 чиновникам Белгородской губернии, «оказавшихся в преступлениях»: во взятках от «неуказного винного курения» в размерах 1.315 рублей за три года был признан виновным губернатор князь Григорий Шаховской; он был сослан в деревню на четыре года, с вечным запретом на въезд в Белгородскую губернию, оштрафован на сумму, вдвое превышающую полученную, в пользу сиротского дома [Полное собрание

законов..., 1830, т. XVII, 1938 и сл.]. Другие чиновники были наказаны различным образом: штрафами, лишением на время чинов. При этом мнение Сената о наказании было более строгим, императрица же своим решением его смягчала.

В царствование Екатерины II регистратор Новгородской губернской канцелярии Я. Ренбер сослан в Сибирь на работы [Полное собрание законов..., 1830, т. XV, 23]. Однако в истории XVIII в. казнокрадов и вешали, и четвертовали.

Коррупция оставалась, тем не менее, отличительной и неизбывной чертой не только социальной, но и судебной, и административной системы русского государства.

В 1832 году по воле Николая I был издан указ «О воспреещении начальствующим лицам принимать приношения от общества», который в очередной раз призывал чиновничество ограничиваться государственным жалованьем. Правительственная комиссия в начале XIX века охарактеризовала процессы *лиходательства* и *лихоимства* как нераздельного явления подкупа и продажности [Мнения гг. сенаторов..., 1827, 54-55]; «это было первой наиболее полно сформулированной отечественной научно-теоретической предпосылкой развития определения коррупционных проявлений» [Астанин, 2001, 17]. В Своде законов Российской империи 1832 г. и Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. была представлена глава «О мздоимстве и лихоимстве»: в случае принятия мзды, то есть подарка, без нарушения служебных обязанностей, государственный служащий подвергался штрафу или снятию с должности; лихоимство, то есть взяточничество, связанное с нарушением собственных обязанностей и законов страны, наказывалось в уголовном порядке [Мельников, Нечипоренко, 2000, 125]. Таким образом, уже на данном этапе очевиден двойкий подход к проявлениям коррупции: административный и криминологический. Вместе с тем в это время в законодательстве еще не сформулировано понятие должностного лица: оно «называлось либо должностное лицо, либо виновный, чиновник, лицо, состоящее на службе государственной или общественной, и др.» [Сулейманов, 2012, 93]. В это период объектом преступления должностного лица считался служебный долг, который данное лицо нарушало; впоследствии, со второй половины XIX в., в качестве объекта должностного преступления стали рассматриваться те правовые блага, которые поступали в распоряжение чиновника и которыми он мог распорядиться преступно.

История русского права показывает постоянные колебания в определении меры ответственности для различных видов коррупционных деяний. Так, Уложение 1845 г. (ст. 411-413) указывало на ответственность как для взяточполучателей, так и для взяточдателей; однако уже в 1866 г. новая редакция Уложения не содержит постановлений о «лиходателях». Вместе с тем Уложение

детализировало многие аспекты коррупционной деятельности: были выделены не только традиционные вздоимство и лихоимство, но и неисполнение и необъявление высочайших указов и указов Сената, превышение полномочий и бездействие, хищение и растрата, неправосудие и подлог.

Утверждение в России капиталистического социально-экономического уклада стало причиной возникновения одной из детерминант коррупции в системе государственной службы. Интенсивный этап капитализации России (последняя четверть XIX в. – начало XX в.) связан с изменением целого ряда положений Устава о государственной гражданской службе от 1894 года и закреплением права государственных служащих приобретать в собственность пакеты акций, получать вознаграждение за выполнение предоставленных им полномочий при принятии важных решений [Сатаров, 2004, 78-79].

Особенно значимым этапом распространения и качественных перемен в явлении коррупции стал XX в. Это связано с ростом государственного регулирования большинства сфер общественной жизни, а соответственно, и ростом государственного аппарата.

К началу XX века Россия представляла собой страну с развитой коррупционной сетью. Исследователь начала XX века П. Берлин объяснял разрастание коррупции как способ, во-первых, выравнивания низкой зарплаты чиновничества, во-вторых, смягчения архаичного и порой жесткого законодательства [Берлин, 1910, 48, 51, 52-54]. Неравномерность оплаты чиновничьего труда, зависящей от лояльности к властям и личных отношений с вышестоящими, также способствовала развитию коррупции как явления системного, как своего рода стихийного способа выравнивания уровня социальных благ, который, конечно, был далек от какой-либо законности.

Коррупционный скандал вокруг царского правительства, спровоцированный расследованиями Временного правительства, явил собой один из примеров использования коррупции как повода к неправоначальному обвинению царской семьи: «многочисленные обвинения в коррупции членов царского правительства, функционировавшего накануне революции 1917 года, в дальнейшем не нашли достаточного документального подтверждения, хотя Временное правительство приложило немало усилий для поиска доказательств» [Быстрова, Сильвестрос, www].

Коррупция в советском праве

Начало советской власти также было ознаменовано принятием ряда законодательных документов, призванных искоренить коррупцию как неотъем-

лемую черту «прогнившего» режима. Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 года предусматривал для лиц, «состоящих на государственной или общественной службе в Российской Социалистической Федеративной Республике», уличенных во взяточничестве, лишение свободы на срок не менее пяти лет, с принудительными работами на тот же срок. Такого же наказания заслуживали «виновные в даче взятки» и «подстрекатели, пособники и все прикосновенные к даче взятки служащим», причем попытка дачи взятки рассматривалась как законченное преступление. Особая статья предусматривала «наиболее тяжелые, неприятные и принудительные работы» и конфискацию имущества для лиц имущего класса, стремящихся сохранить или приобрести привилегии, связанные с правом собственности [Декрет от 8 мая 1918 года..., www]. Таким образом, в новом советском государстве взятка рассматривалась в общей стратегии борьбы с частной собственностью и с рамках классового подхода.

Термин «коррупция» не использовался в советском праве; вместо него функционировали понятия *взяточничество*, *злоупотребление служебным положением* и некоторые иные. Вместе с отсутствием термина невозможен был и его анализ; исследование коррупции как целостного явления, включающего самые различные и разноуровневые проявления злоупотребления служебным положением, стало возможно только в конце XX века.

Феномен коррупции в советской России прошел несколько этапов развития. Оценки коррупции в советском государстве различны: некоторые исследователи склонны считать, что советский период истории привел к формированию «модели коррумпированного и по горизонтали, и по вертикали общества» [Попов, 2009, 8], другие отстаивают идею позитивной динамики в антикоррупционном движении в советскую эпоху.

А.Л. Карабинов и С.К. Мелькин [Карабинов, Мелькин, 2010, 5-9], вслед за В.В. Панкратовым [Панкратов, 1993, 37], выделяют три этапа исторического бытия коррупции в России советского и постсоветского периода. В общих чертах этой периодизации придерживаются и другие исследователи вопроса [Голубев, Елеськин, 2002].

Первый этап: до 60-х гг. XX в. (период Сталина и Хрущева), характеризуется наличием политических репрессий, ограничивающих проявления коррупции по всей властной вертикали; важнейшей мотивацией чиновничества под угрозой репрессий было стремление удержаться на высокооплачиваемой и приносившей серьезные льготы должности путем добросовестного служения режиму, а не конвертация власти в капитал.

Уже в период НЭПа предпринимались меры по ужесточению правовых норм в борьбе со взяточничеством: так, циркуляр Наркомата юстиции в 1922 году предписывал в кратчайшее время оканчивать дознания и следствия по

делам о взяточничестве, и отправлять признанных виновными в особо отдаленные места заключения (Урал, Сибирь) [Плехова, 2012, 171-172]. Немалый психологический эффект имело сообщение в печати даты и времени слушания каждого из дел о взяточничестве, а также сообщение имен и обстоятельств дела, что создавало эффект организованной кампании против данного явления. В 1924 году были введены меры по контролю за доходами госслужащих: «анкетный лист», содержащий сведения о доходах самого служащего и его семьи. В этот же период были введены, без большого успеха, ящики «жалоб» и институт осведомителей в государственных учреждениях.

Теоретическое осмысление коррупционных явлений оставалось неизменным с начала советского периода: взяточничество рассматривалось как явление, порожденное несправедливым эксплуататорским обществом³, то есть причины коррупции в советское время, согласно официальному взгляду, были истреблены. Имеющиеся же факты коррупции объяснялись недоработками, прежде всего, в воспитательной работе, в частных сферах социальной жизни. Вместе с тем попытки предпринимательской деятельности реализовывались только через подкуп сотрудников госаппарата; «коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику» [Левин, Сатаров, Цирик, 1998, www].

У сформировавшейся партийной номенклатуры было немало возможностей и просто к расхищению государственного имущества, как это было, в частности, в послевоенном Ленинграде, где принцип «самоснабжения» позволял получать партийному работнику массу дополнительных льгот и привилегий. Так, «на торфопредприятии, расположенном в Шувалово, в течение января–июня 1946 г. на банкеты, угощения проверяющих, самоснабжение было разбазарено 778,5 кг хлеба, 336,2 кг крупы, 55,9 кг сахара, 29,4 кг мяса, которые были списаны, как выделенные на дополнительное питание рабочим. На эти же цели было израсходовано 135 л водки, предназначенной для поддержки грузчиков торфа во время сильных морозов (100 г. на человека в сутки)» [Говоров, 2011, 67]. Несмотря на то, что коррупционная деятельность в СССР в послевоенный период «приобрела системный характер» [там же, 79], следовали массовые разоблачения коррумпированных номенклатурных группировок на местах («ленинградское», «менгрельское», «московское» дела на рубеже 1940-1950-х). При этом работники правоохранительных органов имели достаточно полное представление об объеме коррупционных деяний, но не всегда обладали полномочиями заводить уголовное дело против высоких партийных чинов, для

³ Закрытое письмо ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г.

этого были необходимы особого порядка резолюции. Несмотря на наличие новых коррупционных схем, раннесоветский период отличается высоким уровнем контроля правоохранительных органов за коррупционными явлениями.

Проблематика и различные аспекты развития феномена коррупции и борьбы с ней были сравнительно мало исследованы в советский период. Одной из первых работ по данной теме была статья Н. Дурманова [Дурманов, 1937], посвященная взяточничеству в дореволюционной России. Не лишенная недостатков классового подхода к истории, эта статья приводила ряд интересных документов и данных. Впоследствии отечественные учёные и исследователи нередко обращались к данной теме.

Второй этап: вторая пол. 60-х – конец 80-х годов: неприкосновенность высоких партийных сановников предопределила активное использование теневых механизмов для обеспечения развития предпринимательства. Стремительно развивались масштабы взяточничества: в 1980 году было выявлено более 6000 случаев, что составило на 50% больше, чем в 1975 г.⁴ В этот период стало очевидно преимущество однопартийной системы при развитии коррупции и монополистическом сращении органов власти с хозяйственными структурами; появились первые организованные коррумпируемые группы: в частности, группа в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра насчитывала более ста человек.

Поскольку пребывание в чиновничьем кресле стало практически пожизненным, расцвело кумовство. Определенная часть лиц у власти стала распоряжаться государственной собственностью как личной. Типичными преступлениями были: продажа дефицитной продукции, в том числе оборудования и материалов, подтасовывание плановых зданий, назначение на должности и сокрытие махинаций [там же]. Дела по взяточничеству нередко сворачивались, особенно если дело касалось высоких сановников.

Исторический опыт свидетельствует, что лица, выполняющие государственные функции, постоянно были склонны к коррупционным поступкам: они, в меру попустительства общественности, неправоммерно присваивали общественные блага, не принимая участия в их производстве. Этот недостаток стал центральной чертой, которая присущая чиновничеству, неизменным интересом аппарата управления во все времена исторического развития и в любом обществе.

⁴ Записка Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС от 21 мая 1981 г. об усилении борьбы со взяточничеством в 1975-1980 гг.

В основном в этот период применялись карательные меры борьбы со взяточничеством; вместе с тем в уголовный кодекс были введены новые типы наказаний – отказ в праве занимать некоторые должности и вести определенную деятельность. Под руководством Ю.А. Андропова была проведена система «чисток» коррумпированных элементов в Азербайджанской и Грузинской ССР, развернута (но не доведена до конца) широкомасштабная борьба со взятками в торговле и промышленности.

В Докладе, подготовленном Региональным общественным Фондом ИНДЕМ, аналитики предлагают следующую схему развития коррупции в позднее советское время:

- уменьшение централизованного контроля;
- распад идеологических скреп;
- экономическая стагнация, падение уровня развития экономики;
- крах СССР и появление России;
- смена централизованной коррупции «федеративным» множеством коррумпированных систем [Левин, Сатаров, Цирик, 1998, www].

Некоторые ученые⁵ именно в данном периоде отечественной истории видят основы для заложения современной системы теневой экономики: командно-административная система управления привела к бесхозяйственности, ослаблению контроля над экономическими процессами в стране, что привело к дефициту в легкой промышленности и, как закономерное следствие, – к развитому рынку подпольных товаров с его высокими ценами и неуплатой налогов.

Третий этап: с начала 1990-х годов по настоящее время, характеризуется беспрецедентным распространением коррупции, слиянием криминального бизнеса с вертикалью власти; массовым переходом государственных ресурсов в частную, личную и акционерную собственность.

Заключение

Первоначальный крупный российский капитал, сформировавшийся в 1990-е годы, сложился в кратчайшие сроки путем неправового перераспределения государственного бюджета и ресурсов. Изначальный импульс несправедливого распределения доходов в пользу коррумпированного чиновничества, «номенклатуры», запустил механизм углубления социального неравенства. На-

⁵ Ларичев В.Д. Преступность в сфере экономики (теоретические вопросы экономической преступности): Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 131 с.; Магомедов А.А., Наумов Ю.Г. Коррупция и организованная преступность: проблемы и соотношения // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 15-22.

казания за взятки, суровые в советском законодательстве, были пересмотрены и смягчены в начале 1990-х годов.

Вместе с тем именно в 1990-е годы в России была впервые провозглашена борьба с коррупцией. В 1990-е был принят ряд законодательных актов, касающихся проблем коррупции. В этот же период были приняты законодательные акты, посвященные коррупции в таможенной службе⁶ и МВД⁷, ГАИ⁸. Стремительный переход к новой экономической системе, не подкрепленный соответствующей системой правового обеспечения и лишенный какого-либо централизованного контроля, породил ситуацию тотальной многоуровневой коррумпированности страны.

Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» стал одним из первых нормативных актов, определивших меры и способы предупреждения коррупционных действий, среди которых значились запрет для служащих государственного аппарата заниматься предпринимательской деятельностью и принимать участие в управлении хозяйствующими субъектами. Вместе с тем многие из положения Указа до сих пор не получили полноценную реализацию. Антикоррупционное законодательство значительно разрастается, в то время как опросы населения демонстрируют все большее недоверие власти и все большую уверенность в тотальной коррумпированности властных структур.

Таким образом, современное состояние коррупции в России обусловлено во многом историей генезиса данного явления в стране. Коррупционные явления имеют очень глубокие корни, и на первичном этапе развития неразрывно связаны с бюрократическим аппаратом и его чиновниками как инструментом решения дилеммы между неудовлетворёнными потребностями человека и отсутствием реальных механизмов их достижения.

Специфику коррупции в Древней Руси и затем в Российской империи мы склонны усматривать в отсутствии негативной окраски коррупционной деятельности и крайне узкой локализации понятия только в кругу представителей чиновничьего аппарата.

Только в XVII-XVIII веках коррупция была признана серьёзной общественной проблемой и предприняты первые систематизированные попытки борьбы с данным явлением, но определение коррупции носило исключительно

⁶ Приказ Государственного Таможенного Комитета Российской Федерации от 26 апреля 1995 года № 287 «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации».

⁷ Приказ МВД России от 26 февраля 1996 г. № 129 «О мерах по обеспечению законности в органах внутренних дел Российской Федерации и укреплению собственной безопасности».

⁸ Приказ МВД России от 4 декабря 1996 г. № 456 «О мерах по укреплению законности и дисциплины в деятельности Госавтоинспекции».

локальный характер – в отличие от европейских мыслителей, признававших всеобъемлющий характер и необычайную опасность коррупции, представители российской власти оставались в основном верны видению коррупции как злоупотребления должностным положением.

В результате проведения анализа генезиса феномена коррупции в административно-правовой доктрине Российской Федерации (см. также [Коновалов, 2012]) следует определить основные сложности в формировании единой национальной антикоррупционной доктрины в исторической ретроспективе:

- несовершенство терминологической базы как предпосылки к неадекватной оценке тяжести и масштаба коррупционной деятельности;
- неравномерность оценки опасности коррупции для одних сфер существования государства и переоценка – для других.

Bibliography

1. Andrianov, V.D. (2011) *Byurokratiya, korruptsiya i effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: istoriya i sovremennost'* [Bureaucracy, corruption and efficiency of public administration: the past and the present]. Moscow: Wolters Kluwer Russia.

2. Astanin, V.V. (2001) *Korruptsiya i bor'ba s nei v Rossii vtoroi poloviny XVI-XX vv. (kriminologicheskoe issledovanie)* [Corruption and fight against it in Russia in the second half of the 16th-20th centuries (criminological research)]. Dissertation.

3. Berlin, P. (1910) *Russkoe vzyatochnichestvo kak sotsial'no-istoricheskoe yavlenie* [Russian bribery as a social and historical phenomenon]. *Sovremennyi mir* [Modern world], 8, pp. 48-56.

4. Bystrova, A.S., Sil'vestros, M.V. *Korruptsiya v sovremennoi Rossii: sotsial'noe yavlenie, instrument politiki, sotsial'naya problema?.. (osnovnye ponyatiya, issledovatel'skie podkhody)* [Corruption in modern Russia: a social phenomenon, a political tool, a social problem (the main concepts, research approaches)]. [Online]. Available from: http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf [Accessed 19/05/14].

5. Chervinskii, P., Nadel'-Chervinskaya, M. (2012) *Tolkovo-etimologicheskii slovar' inostrannykh slov russkogo yazyka* [Explanatory and etymological dictionary of foreign words of the Russian language]. Moscow: Krok Publishers.

6. Dal', V. (1881) *Tolkovyi slovar' zhivago velikoruskago yazyka* [Explanatory dictionary of the live great Russian language]. Vol. 2. St. Petersburg, Moscow: Vol'f.

7. Dal', V. (1882) Tolkovyi slovar' zhivago velikoruskago yazyka [Explanatory dictionary of the live great Russian language]. Vol. 3. Petersburg, St. Petersburg, Moscow: Vol'f.

8. Dekret ot 8 maya 1918 goda "O vzyatochnichestve" [Decree of May 8, 1918 "On bribery"]. [Online]. Available from: <http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo--ispolnenie-nakazaniy/17/dekret-snk-rsfsr-ot-08-05-1918.html> [Accessed 15/07/14].

9. Durmanov, N. (1937) Vzyatochnichestvo po russkomu dorevolyutsionnomu ugolovnomu pravu [Bribery in pre-revolutionary Russian criminal law]. In: Problemy sotsialisticheskogo prava. Sbornik I [The problems of socialist law. Collected works I]. Moscow: Yuridicheskoe izdatel'stvo NKYU Soyuzo SSR.

10. Dvinskaya ustavnaya gramota 1397-1398 gg. [Dvinsk charter of 1397-1398] (1985). In: Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov [The Russian legislation of the 10th-20th centuries]. Vol. 3. Moscow: Yuridicheskaya literatura.

11. Esipov, V.V. (1906) Ugolovnoe pravo. Chast' osobennaya. Prestupleniya protiv gosudarstva i obshchestva [Criminal law. Special part. Crimes against state and society]. Moscow.

12. Golovanova, E.I. (2002) Pravovye osnovy bor'by s korrupsiei v Rossii v XVI-XIX vv. (istoriko-pravovoe issledovanie) [Legal fundamentals of fight against corruption in Russia in the 16th-19th centuries (historical-legal research)]. Dissertation.

13. Golubev, A.A., Eles'kin, M.V. (2002) Organizovannaya prestupnost' i korrupsiya: Predposylki vzniknoveniya i sovremennye proyavleniya [Organized crime and corruption: Prerequisites for appearance and modern manifestations]. Tver: Tver. obl. tip.

14. Govorov, I.V. (2011) Korrupsiya v usloviyakh poslevoennogo stalinizma (na materialakh Leningrada i Leningradskoi oblasti) [Corruption in the conditions of post-war Stalinism (Leningrad and the Leningrad Region)]. Noveishaya istoriya Rossii [The contemporary history of Russia], 1, pp. 66-81.

15. Karabanov, A.L., Mel'kin, S.K. (2010) Sovremennye problemy protivodeistviya korrupsii: ugolovno-pravovoi i kriminologicheskii aspekty [Modern problems of counteraction to corruption: criminal and criminological aspects]. Moscow: Wolters Kluwer Russia.

16. Klovov, S.N. (2006) Genezis i evolyutsiya rosiiskoi grazhdanskoi sluzhiloj byurokratii v XVIII stoletii (istoriko-pravovoi aspekt) [The genesis and evolution of Russian civilian service class bureaucracy in the 18th century (a historical-legal aspect)]. Dissertation, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod.

17. Konovalov, V.A. (2012) Genezis fenomena "korrupsiya" v administrativno-pravovoi doktrine Rossiiskoi Federatsii [The genesis of the "corruption" phenomenon in the administrative and legal doctrine of the Russian Federation]. Voprosy

rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava [Matters of Russian and International Law], 7-8, pp. 42-57.

18. Levin, M.I., Satarov, G., Tsirik, M. (1998) Rossiya i korruptsiya: kto kogo (Doklad, podgotovlenniy Regional'nym obshchestvennym Fondom INDEM) The history of international relations and foreign policy [Russia and corruption: which one will be the winner? (Report prepared by the Regional public Fund INDEM)]. [Online]. Available from: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/> [Accessed 08/05/14].

19. Man'kov, A.G. (1980) Ulozhenie 1649 goda. Kodeks feodal'nogo prava Rossii [Code of 1649. The code of Russian feudal law]. Moscow: Nauka.

20. Mel'nikov, V.P., Nechiporenko, V.S. (2000) Gosudarstvennaya sluzhba v Rossii: otechestvennyi opyt organizatsii i sovremennost'. Chast' 1 [Public service in Russia: experience of organization and contemporaneity. Part 1]. Moscow: RAGS.

21. Mneniya gg. senatorov po predmetu sobrazheniya zakonov o istreblenii likhoimstva i likhodatel'stva, dannye v 1825 i 1826 g. Pravitel'stvuyushchego Senata v Obshchem Sobranii Sankt-Peterburgskikh Departamentov [The opinions of senators about creating laws aimed at liquidation of bribery and bribing, expressed in 1825 and 1826 at the Governing Senate during the General Meeting of St. Petersburg Departments] (1827). St. Petersburg: Litera V.

22. Pankratov, V.V. (1993) Korruptsiya v kontekste otnoshenii sobstvennosti. Nauchno-prakticheskie problemy bor'by s korruptsiei: kruglyi stol [Corruption in the context of property relations. Scientific and practical problems of fight against corruption: round-table discussion]. Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 1 [Bulletin of Moscow university. Series 1], 1, p. 37.

23. Plekhova, O.A. (2012) K voprosu o formakh i metodakh bor'by s korruptsiei v SSSR [On the forms and methods of fight against corruption in the USSR]. Gumanitarnye i sotsial'nye nauki [The humanities and social sciences], 3, pp. 171-179.

24. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. IV. St. Petersburg.

25. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. V. St. Petersburg.

26. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. X. St. Petersburg.

27. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. XV. St. Petersburg.

28. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. XVI. St. Petersburg.

29. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii, s 1649 goda [Complete laws of the Russian Empire, since 1649] (1830). Vol. XVII. St. Petersburg.
30. Popov, M.Yu. (2009) Korrupsiya v SSSR i sovremennaya Rossiya [Corruption in the USSR and modern Russia]. Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development], 1, pp. 6-11.
31. Pskovskaya Sudnaya gramota [Pskov judicial charter] (1984). In: Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov [The Russian legislation of the 10th-20th centuries]. Vol. 1. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
32. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov [The Russian legislation of the 10th-20th centuries] (1986). Vol. 4. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
33. Satarov, G.A. (2004) Antikorrupsionnaya politika [Anti-corruption policy]. Moscow.
34. Sobornoe ulozhenie 1649 goda. Zakonodatel'stvo tsarya Alekseya Mikhailovicha [Council code of 1649. The legislation of the tsar Aleksei Mikhailovich] (2011). Moscow: Zertsalo.
35. Sudebnik gosudarya Tsarya i velikago knyazya Ioanna Vasil'evicha, i nekotorye sego gosudarya i blizhnikh ego preemnikov ukazy, sobrannye i primechaniyami iz "yasnyonnye pokoinym tainym sovetnikom i astrakhanskim gubernatorom Vasil'em Nikitichem Tatishchevym [Code of laws of the Tsar and Grand Prince Ivan Vasil'evich, and some of the decrees of this tsar and his close successors, collected and commented by the late privy councilor and the governor of Astrakhan Vasilii Nikitich Tatishchev] (1786). St. Petersburg: V Universitetskoj Tipografii u N. Novikova.
36. Suleimanov, T.M. (2012) Bor'ba s korrupsiei v Rossii v IX-XIX vv.: istoriko-pravovoi analiz [Fight against corruption in Russia in the 9th-19th centuries: historical-legal analysis]. In: Protivodeistvie korrupsii [Counteraction to corruption], 2, pp. 89-93.
37. Tsechoev, V.K. (2010) Istoricheskii obzor zarozhdeniya i razvitiya rossiiskogo vzyatochnichestva v XV-XVII stoletiyakh [Historical survey on the origin and development of Russian bribery in the 15th-17th centuries]. Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [Science and education: economy; entrepreneurship; law and administration], 3, pp. 27-39.