

ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет
им. Г.В. Плеханова»
Кафедра государственного и муниципального управления

М.А. Грибков, А.В. Орлов

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

(Краткая версия)

Монография

Под общей редакцией
академика РАЕН А.В. Орлова



ПАЛЕОТИП
Москва
2013

Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov
The Department of Public Administration

M.A. Gribkov, A.V. Orlov

ANTI CORRUPTION

Under the general editorship
Academy of Natural Sciences **A.V. Orlov**

Moscow
2013

УДК 331.101.262(075.8)

ББК 65.240я73

Г82

К 106-летию РЭУ им. Г.В. Плеханова

Рецензенты:

Г.М. Зинчук, д-р экон. наук, проф., декан общеэкономического факультета
РЭУ им. Г.В. Плеханова,

И.А. Бондаренко, канд. экон. наук, зам. зав. отдела Минэкономразвития РФ

Авторы:

М.А. Грибков, канд. экон. наук — гл. 1, 2, гл. 3 (в соавт. с А.В. Орловым);

А.В. Орлов, д-р экон. наук, проф., акад. РАЕН — Предисловие, Введение, Заключение, гл. 3 (в соавт. с М.А. Грибковым), гл. 4.

Грибков, М.А.

Г82 Противодействие коррупции. Краткая версия : монография / под общ. ред. акад. РАЕН А.В. Орлова ; М.А. Грибков, А.В. Орлов. — М. : Издательство «Палеотип», 2013. — 152 с.

ISBN 978-5-94727-660-2

Монография может быть использована в качестве учебного пособия при проведении лекционных и семинарских занятий по программе «Анти-коррупционная политика» на общеэкономическом факультете, а также на факультетах менеджмента, маркетинга и бизнеса.

В работе использованы результаты научно-исследовательской работы на тему «Мониторинг коррупционной ситуации в РЭУ им. Г.В. Плеханова».

This monograph can be used as an educational tool during lectures and seminars on the program "Anti-corruption policy" in general economic faculty, as well as the departments of management, marketing and business.

We used the results of research work on the topic "Monitoring corruption situation in the REU named after G.V. Plekhanov".

УДК 331.101.262(075.8)

ББК 65.240я73

ISBN 978-5-94727-660-2

© Грибков М.А., Орлов А.В., 2013

© Издательство «Палеотип», 2013

Содержание

Предисловие	5
Введение	7
Глава I. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	11
§ 1. Исторический экскурс	12
§ 2. Феномен коррупции	32
§ 3. Законодательные основы противодействия коррупции	48
Глава II. НАСТУПЛЕНИЕ НА КОРРУПЦИЮ.....	61
§ 1. Профилактика	62
§ 2. Борьба с подкупом и кумовством	69
§ 3. Нужен ли новый орган исполнительной власти?	81
Глава III. ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНАЯ	90
§ 1. Комиссия по противодействию коррупции	91
§ 2. Исследования	95
§ 3. Ошибки. Проблемы. Решения	111
Глава IV. КОРРУПЦИЯ В СПОРТЕ	118
Из истории.....	118
Вместо заключения	123
Список нормативно-правовых актов антикоррупционного характера	129
Приложения.....	133
Приложение 1	133
Приложение 2	140

Предисловие

*Посвящается
Н.В. Гоголю*

Создаётся впечатление, что чем чаще и больше на разных этажах власти, в электронных и печатных СМИ говорят о взяточничестве, мошенничестве и воровстве в нашем государстве, тем всего этого «добра» не убывает, а прибывает. Или стало больше реальных действий со стороны Генеральной прокуратуры РФ, СКР, МВД РФ. Да и общественность просыпается. Надоело! А может быть это только впечатление, иллюзии? С одной стороны, зона активной фазы противодействия коррупции приближается и, даже, борьба с этим злом расширяется. Но с другой, сама коррупция меняет свои формы и окраски, сопрягается со все более изощренным мошенничеством.

Возьмем близкий к образовательной сфере пример. 5-6 февраля 2013 года после громких заявлений в печати («Российская газета», «Известия») руководства Минобрнауки РФ о грубейших, граничащих с уголовщиной, нарушениях в диссертационном совете по защите докторских и кандидатских диссертаций по историческим наукам в Московском государственном педагогическом университете, следуют сообщения в электронных и печатных СМИ о задержании правоохранительными органами самого Председателя Высшей аттестационной комиссии (ВАК) господина Феликса Шахмалова. Вопросы к Шахмалову у следователей были не по ВАКу, а по строительному проекту, в котором он параллельно принимал участие.

Обратите внимание, что в громком деле осени-зимы 2012 года бывшего Министра обороны РФ Анатолия Сердюкова, помимо личной (а также близких, родственников) «нескромности» в быту и на отдыхе вскрытые факты мошенничества и хищений относятся к сопряженным, если хотите аффилированным, с ключевым военным ведомством организациям – «Оборонсервис» и др.

В делах бывшего губернатора Тульской области Дудко, ряда вице-губернаторов и мэров фигурирует термин «покушение на взятку».

Каким великим провидцем был замечательный русско-украинский писатель Николай Васильевич Гоголь. Вспомните самые начальные эпизоды и сюжеты из его блестящей пьесы – острейшей сатиры «Ревизор». А ведь это было ближе к 30-40-ым годам XIX века, в целом для России успешным. Городничий по фамилии Сквозник-

Дмухановский получает и зачитывает своему ближайшему чиновничьему окружению письмо своего столичного друга, сообщающего ему о возможном прибытии в город высоко государева чина для проверки положения дел в управлении хозяйством и в социальной сфере. В письме друг предупреждает городничего: мол, будь осторожен, ты же умный человек и не пропустишь мимо своих рук то, что плохо лежит... А в нашей стране и во втором десятилетии XXI века не мало того, что лежит и лежало так «плохо», что ни мошенничать и ни воровать просто было нельзя. Это относится к Олимпийским стройкам Сочи-2014, к объектам и дорогам для проведения мероприятий АТЭС во Владивостоке осенью 2012 года, к создаваемому много-много лет стадиону и ремонтировавшимся трубопроводам теплоцентралей в северной столице, да и много еще к чему.

Как писал один известный русский поэт, любопытствующий и про жизнь и про Россию, предваряя то, что внуку скажет дед «страна наша – большая, порядка только нет».

Ясно, что всех коррупционеров, мошенников и казнокрадов не пересажаешь в тюрьмы и не продержишь под домашним арестом, тем более, по китайскому подходу, даже самых отъявленных жуликов не расстреляешь и не повесишь. Что же делать?

Кропотливо, начиная с себя, со своей семьи, друзей, со школы, студенческой скамьи, шаг за шагом разбираться в причинах взяточничества и мошенничества вокруг, сужая зону правого нигилизма наказания уголовного, административного и гражданского.

Речь и об учебе и о самоподготовке, о нетерпимости к нарушению законов. Это все делается не быстро, но важна системность и настойчивость. Тогда будут и позитивные результаты. Предлагаемая вниманию читателей монография, подготовленная к.э.н. М.А. Грибковым и профессором, д.э.н., академиком РАЕН А.В. Орловым, может помочь в качестве учебного пособия в изучении и освоении дисциплины «Государственная политика противодействия коррупции» в РЭУ им. Г.В. Плеханова на факультетах нашего университета. А главное способствовать тому, чтобы студенты – бакалавры и магистры - сами становились участниками антикоррупционного процесса в Университете и стране.

профессор, д.э.н.,
академик РАЕН
А.В. Орлов

Введение

Давайте подсчитаем, какие потери для нашего общества и экономики таит в себе коррупция или по-английски - «corruption».

Ошибочно думать, что взяточничество, мошенничество, казнокрадство, «откаты-перекаты» и все то, что мы связываем с коррупцией - есть только рудименты олигархически-клановой системы правления с достаточно жестким государственным управлением (администрированием) в сочетании с рыночными механизмами в условиях так называемого возвратного (развратного) капитализма - это только российский случай. Ничего подобного. Не будем говорить очевидные вещи про немалое число гниющих африканских и латиноамериканских тоталитарных и иных режимов. Остановимся на первой супердержаве США с ВВП более 16,2 трлн. долларов и населением около 310 млн. человек, не забудем и догоняющий Китай с ВВП почти 11 трлн. долларов и населением почти 1,3 млрд. человек.

В нашей стране объем ВВП превысил 1,6 – 1,8 трлн. долларов и приближается к 2 трлн. долларов, то есть более чем 60 трлн. рублей при численности граждан около 142 млн. человек.

А причем здесь коррупция?

В США, Китае и в целом глобальном понимании коррупция (corruption) съедает от 1 до 1,5 % мирового ВВП, которое составляет более 65 трлн. долларов. Это огромная сумма, что-то около 1 трлн. долларов. Но важен их порядок, а не аптекарские весы. Этой суммы, почти по 1 тысячи долларов на человека в год, вполне хватило бы на то, чтобы существенно улучшить положение того несчастного и голодающего 1 миллиарда людей (конечно, это весьма приблизительные цифры), прежде всего детей, которые каждодневно недоедают в мире.

А что в нашей стране, в России? Посчитаем сначала, как говорится, по минимуму, по мировым ценам и трендам. Предположим, что взяточничество и сопряженные с ним деяния (мошенничество, казнокрадство и т.п.), формирующие т.н. «коррупционный оборот» (см. Отчеты фонда «ИНДЕМ»), пожирают 1,5% ВВП, то совокупные потери можно оценить примерно в 1 трлн. рублей. Этой суммы вполне достаточно для покрытия годовых потребностей высшего образования и здравоохранения на федеральном и региональном уровнях. Но дело в том, что международные исследовательско-консалтинговые организа-

ции, независимые фонды и эксперты в нашей стране приходят к выводу, что эта сумма занижена в 5-6 раз. И в реалиях в коррупционные сети прямо и косвенно на всех этапах государственной власти, в трех ее основных ветвях (исполнительной, законодательной, судебной) с учетом «горизонтальных» отношений с крупными, средними и мелкими бизнес-структурами, попадает 5-6 трлн. рублей (или почти 10% ВВП). Этой суммы достаточно для полного удовлетворения годовых потребностей социальной сферы (образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта). Чтобы вскрыть причинно-следственные связи и истоки коррупционных деяний, конечно, нужны систематические, мониторинговые обследования, аналитические разработки и теоретико-методологические обоснования. Даже близкая нам сфера высшего образования требует квалифицированных исследований, времени и немалых финансовых ресурсов. Бесспорно, эти средства довольно быстро окупаются.

При этом в профилактических целях, для создания базового пакета нормативных правовых документов (законов, указов, постановлений, распоряжений) и достижения серьезных конечных результатов необходимо объединять усилия социологов, политологов, психологов, математиков-аналитиков, экономистов и управленцев. Вероятно, что такая возможность реально появляется в связи с созданием в Вене Международной антикоррупционной академии. Этот проект, в котором участвует наша страна, курирует глава Администрации Президента России С.Б. Иванов.

Чтобы подойти к предмету и объекту наших научных изысканий и созданию на этой и только на этой основе принципиально нового курса «Государственная политика противодействия коррупции» с акцентом на систему государственного и муниципального управления предстоит выделить ряд этапов и фаз.

Первое.

Это изучение исторических корней и истоков казнокрадства, взяточничества и всевозможных поборов в нашей стране. Эта первая фаза, включающая период, по крайней мере, начала монгольского рабощения в 1240 году и правления Ивана IV – Грозного, попыток Петра I вписать в прививаемую им европейскую модель управления и организации армии, строительства, обустройства северной столицы, а также во вводимые им новые нормы поведения и этикета придворных, начиная со специальных указов противодействия казнокрадству, мошенничеству и воровству. Будут еще французские, в переписке с Воль-

тером, изыски Екатерины II и попытки декабристов после победы над Наполеоном Бонапартом в 1812 году внедрить европейское вольнодумство - начало демократии и либерализма. Известно, что огромную позитивную историческую роль сыграл Александр II Освободитель, посягнувший в 1861 году со своим окружением на “священную корову” дворянско-помещичьей России – крепостное право. Козьма Прутков – а это собирательный образ мудреца – с требуемой долей иронии, правильно говорил: **«Зри в корень»**.

Дальше есть что сказать в контексте борьбы с коррупцией и бюрократией про замечательные реформы Сергея Юльевича Витте на рубеже XIX – XX вв. и про продолжение их и воплощение уже другого преданного России человека - Петра Аркадьевича Столыпина.

Если в богатой природными ресурсами и большой по территории стране со сложной экономикой и запутанной системой управления не сдерживать прирост чиновников всех мастей, то даже при благоприятной ситуации и развитии национального хозяйства будут существовать причины для казнокрадства, мошенничества и взяточничества.

Основным автором главы I и II монографии является старший преподаватель кафедры Государственного и муниципального управления нашего Университета, к.э.н. М.А. Грибков, который в течение трех лет проводил исследования разных аспектов проблем коррупции, в том числе и в сфере высшего образования.

Кроме того, при поддержке ректора университета, профессора В.И. Гришина, по внутренним грантам РЭУ им. Г.В. Плеханова под руководством проф. Орлова А.В. и непосредственном участии М.А. Грибкова проводились исследования и аналитические разработки с целью формирования антикоррупционного мониторинга для рассмотрения соответствующих материалов на заседании университетской Комиссии по противодействию коррупции. Конечно, это только первые шаги, но начало положено. Необходимо консолидировать силы студентов и преподавателей, для того чтобы упорно двигаться вперед шаг за шагом. Тогда успех будет обеспечен.

Читайте, обязательно читайте и «Мертвые души» Н.В. Гоголя, и «Бесы» Ф.М. Достоевского. И помните слова Петра Аркадьевича Столыпина, понимавшего, что никакие реформы и революции нельзя в России навязывать сверху: «Нам не нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия».

А вот она то, великая наша страна будет такой не на бумаге, а на самом деле, если мы все очистим ее от скверны, слизи казнокрадства, мошенничества и коррупции.

Второе.

Но для этого, надо создать работающий пакет нормативно-правовых актов и, конечно, **Власть употребить**. Потому что в 90-е годы даже «антикоррупционные» законы писались по «понятиям». Теперь же надо действовать системно: начинать с обучения профилактики, противодействия и переходить к активной фазе всенародной борьбы с коррупцией, опираясь на профессионалов, преданных России в правоохранительных органах.

профессор, д.э.н.,
академик РАЕН
А.В. Орлов.

Глава I. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

*«Дайте истории успокоиться 40-50 лет
и все само собой образуется»
(Андрей Платонов)*



§ 1. Исторический экскурс

История возникновения и разрастания коррупции насчитывает не одно тысячелетие. Сведения о подкупах, воровстве казённых денег и иных злоупотреблениях нашли отражение в массе исторических документов, относящихся ко всем центрам древневосточных цивилизаций. Упоминание о коррупции и осуждение ее проявлений присутствует во всех ведущих религиях мира. Коррупционные проявления сыграли огромную негативную роль в процессе мирового развития. Однако в связи ограниченным объёмом и спецификой настоящей работы мы сосредоточим своё внимание на истории распространения и борьбы с коррупцией в России.

Особенности российской коррупции обусловлены сложными условиями становления государственности. Татаро-монгольское нашествие и последовавшее за ним иго привели к прорыву естественноисторического пути развития русских земель. В результате демократические традиции уходили в прошлое, а русские князья попадали в зависимость к золотоордынским ханам. Теперь они решали вопрос о том, получит ли русский князь разрешение на свое княжение или нет. За ярлыком (грамотой на княжение) князья ехали в Сарай – столицу Золотой Орды. Без «подарков» хану ехать туда было непринято. Фактически эти подношения были мздой. Причём, размер, количество и стоимость таких «подарков» привезённых князем в Орду определяли положительное разрешение его просьбы. Практика дачи мзды за княжение со временем стала нормой. Люди, вынужденные делать «подарки», сами готовы их получать. Система мздоимства стала иметь обязательный характер, а подношения уже воспринимались не как подкуп, а как проявление знака уважения (*См. иллюстрацию¹*).

Однако, уже в Русской правде мздоимство осуждалось наряду с пьянством и колдовством, а за получение и дачу мзды митрополит Кирилл призывал наказывать смертной казнью.

По сохранившимся записям летописцев в Древней Руси решительно боролись с взяточничеством. По Двинской уставной грамоте 1398 года взятка за совершение законных действий считалась правонарушением, и за получение такой взятки предусматривалось конкретное наказание.

¹ Картина С.В. Иванова «Приезд воеводы». Электронный ресурс: <http://tphv.ru/ivanov/ivanov5.php>

В связи с тем, что Московское государство становилось всё более централизованным, а требуемый для управления обширными территориями государственный аппарат еще не сформировался, власть на местах была передана в руки наместников и волостелей. Последние наделялись полномочиями по управлению уездами и волостями. За выполнение государственных функций они наделялись правом распоряжения судебными пошлинами и частью налогов, собранных сверх установленных Московским государством размеров. Такая служба и называлась «кормлениями».

В дошедших до нас записях земских старост о расходах подробно указывается, сколько денег, мяса, рыбы, свечей, пирогов и других полезных в хозяйстве предметов «несено» воеводе, подьячим и прочим слугам государевым. Такие подношения были делом обыкновенным и легальным. Даже в московских приказах, где большая часть служащих получала зарплату, пусть и небольшую, «кормление от дел» было существенным и вполне законным источником чиновничьего благосостояния¹. Кормления по своей сути были вознаграждениями за прошлую военную службу, поэтому «кормленщики» старались получить с населения в свою пользу как можно больше доходов. К тому же подчиненные им органы управления состояли не из государственных чиновников, а из собственных слуг. Произвол со стороны кормленщиков был довольно обычным делом.

В свою очередь, государство пыталось поставить деятельность кормленщиков под свой контроль как «снизу» со стороны выборных представителей местного населения, так и «сверху» со стороны центральных государственных органов. Однако установить действенный контроль над деятельностью кормленщиков не удалось, поскольку сама система кормлений создавала благоприятную почву для коррупции. Только в 1555 году система кормлений была официально отменена, однако на практике она в той или иной форме и продолжала существовать вплоть до XVIII века².

В Судебнике Ивана III от 1497 года есть такие слова: «Посулов боярам, и околничим, и диакам от суда и от печалования не имати також и всякому судие посула от суда не имати»³. То есть для предотвращения подкупа судьи обязаны были проинформировать население о

¹ Александр Малахов «Табель о взятках» // Журнал «Коммерсантъ Деньги», №25 (530), 27.06.2005

² История отечественного государства и права (в 2 томах; том 1) / под редакцией О. И. Чистякова. М.: Юристъ, 2003 – С.171

³ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. М., 1985. Т. 2.

том, чтобы истец и ответчик не предлагали взятку за необходимые показания и не подкупали сам суд. В случае обнаружения факта подкупа дело считалось решено неправо, что влекло, в свою очередь, определенные правовые последствия. Анализ Судебника 1497 года показывает, что нормы о деяниях, совершаемых посредством подкупа, были посвящены исключительно посягательствам против установленного порядка судопроизводства. Определенные противоправные деяния судей и иных лиц законодатель выделил в самостоятельные составы преступлений - получение судьями и приставами, боярами и окольных чинами от тяжущихся сторон посулов при разрешении судебного спора¹. Анализируя статьи Судебника с точки зрения конструктивных признаков, следует указать, что данное деяние признавалось правонарушением однако санкция за принятие незаконного вознаграждения указанными лицами отсутствовала. Установление простого запрета на принятие подношений зачастую не давало должных результатов. В Москве в XV веке, практически все правосудие основывалось на материальном благополучии той или иной стороны спорящих: человек, давший судье больше, фактически является более знатным и богатым, и поэтому ему нужно верить больше, чем человеку бедному².

По мере развития Московского государства формировались и центральные органы власти, среди которых особое место занимали органы центрального управления – приказы, роль которых постоянно возрастала. Во второй половине XVI века в стране сложилась довольно разветвленная приказная система. Каждый приказ выполнял не только управленческие функции, но и судебные. Весьма благоприятно на развитии политической системы и на борьбе с коррупцией сказались реформы «Избранной Рады» - так назывался правительственный кружок, сложившийся в конце 40-х годов XVI века вокруг молодого царя Ивана Грозного, который установил для сидящих на кормлении должностных лиц допустимую норму поборов с населения. Кроме того, при Иване IV было также впервые введено понятие злоупотребление должностью и использование служебного положения. Избранная Рада, руководимая Иваном IV, провела в период своего существования, т.е. до конца 50-х годов ряд очень важных реформ, способствующих политической централизации страны и в значительной степени ограничивающих злоупотребление людей, облеченных властью.

В 1550 году был издан новый Судебник, получивший название Ивана IV или «Царского». Он был составлен на основе Судебника

¹ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. М., 1985. Т. 2.

² Хрестоматия по истории государства и права СССР: дооктябрьский период. М., 1998 г., стр. 44.



Ивана III (1497 г.). В Судебнике были отражены изменения в российском законодательстве, в связи с которыми за посулы (превышение должностных полномочий за взятку) можно было привлечь виновных к уголовной ответственности¹.

В одной из статей Судебника 1550 года говорится: «которой дьяк список наря-

дит, или запишет не по суду, не так как на суде было, без боярского или без дворецкого, или без казначеева ведома, а обыется то в правду, что он от того посул взял, ина том дьяке взятии перед боярином вполы да вкинути его в тюрьму», в другой – «подьячий, который запишет дело не по суду, для посула, без дьячего приказа, и того подьячего казнити торговую казнь, бити кнутём», в третьей статье – «без старосты и без целовальников суда не судити и посулов наместником и их тиуном, и их людям не имати; а на государя своего тиуну и пошлиннику никому посулов от суда не просити». Согласно этому закону усилилась роль центральных судебных органов, и возрастало значение царского суда.

В XVII веке власть на местах сосредоточилась в руках воевод, назначаемых из центра. Это были отставные военные, их служба не оплачивалась государством. Воеводу и его людей содержало местное население. Контроль над деятельностью воевод был слабым, особенно в отдаленных уездах, что создавало благоприятную почву для злоупотреблений.

Усилилась коррупция и в центральных органах власти, где складывался бюрократический аппарат. Вначале он был еще очень малочисленным. При Иване III - не более 200 человек, но в XVII веке насчитывалось уже 4,5 тыс. человек. Разросшаяся приказная система была весьма запутанной, поэтому одно и то же дело могло находиться в разных приказах. (См. дореволюционную карикатуру на взяточничество²)

Сейчас трудно сказать, какие именно подношения от населения получали приказные люди. Однако, почести и поминки от монастырей перечисляются в монастырских книгах. Как правило, предметом мздоимства служили ложки, кружки, стаканы, гребни и другие, используемые в быту,

¹ Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. М., 1985. Т. 5. С. 307.

² Карикатура взята с сайта <http://all-crime.ru/korruptiya/korr-history-1.htm>

вещи. Дело в том, что приказные люди были бедны, а от них требовали, чтобы они чисто одевались и имели материалы для работы. Поэтому в приказы из монастырей поступали денежные средства на одежду и пропитание, а часто приказы снабжались также монастырской едой. Из монастырей в приказы всего везли соль, рыбу, хлеб иконы и книги. Народ нес приказным людям пироги и калачи. Такие дары именовались почестями, которые взяткой не считались. Если население не оказывало почести приказным людям, последние были очень сильно удивлены и огорчены. В своей книге П.В. Седов пишет, что в 1670 году «подъячий Большого дворца Л. Вязмин просил иверских монахов, «чтоб ему зделать двое коляся на коляски нарочитые», что было исполнено. «А человек он угрюмой, - сообщали из Москвы, - пуще дьяков. Станет дело делать – зделает, а не захочет – спортит». По словам монахов, он всё откладывал дело: как «ни виснем... и он дел не делает». Этому «угрюмому» подъячему монахи заказали в Москве «два стула круговых» и сообщали в монастырь: «всяко шетаемся – иным сеном, а иным стулами и телегами и досками»¹.

К тому же государство стремилось сосредоточить именно в центре различные судебные дела и поэтому по большинству судебных дел приходилось ехать в Москву. Воеводы на местах решали лишь самые незначительные судебные случаи. Столичные приказы были буквально завалены нерешенными судебными делами, их прохождение двигалось очень медленно, они «волочились», откуда и произошла знаменитая московская «волокита». Служащие приказов, дьяки и подьячие, рассматривали в первую очередь дела тех, кто давал взятку, а кто не имел такой возможности, тот вынужден был томиться в ожидании неопределенно долгое время.

Распространение взяточничества и казнокрадства подрывало доверие к власти, принципам государственного управления, вызывало серьезные социальные потрясения, недаром XVII век вошел в историю России как «бунташный». Ярким примером того, к каким последствиям может привести коррупция в сложное для государства время, является Соляной бунт 1648 года в Москве.

Московские цари предпринимали попытки ограничить взяточничество и казнокрадство, но преодолеть их так и не смогли. Одной из мер по усилению контроля за приказной системой было создание при царе Алексее Михайловиче Тайного приказа (приказ тайных дел). Он был полностью подчинен царю и состоял только из дьяков и подьячих, бояре в него не входили. Приказ призван был объединить в руках царя

¹ Седов П.В. «Подношения в моковских приказах XVII века» // Отечественная история. М., 1996 № 1, стр. 139-150.

нити контроля за государственным управлением. Однако вскоре после смерти Алексея Михайловича приказ тайных дел был закрыт.

Другим важным для борьбы с коррупцией решением стало принятие в 1649 году Соборного уложения. В отличие от Судебника 1550 г., предлагающего рассматривать посул в самой общей форме, Соборное уложение 1649 года раскрывает понятие «посул» более полно.

В соответствии с Соборным уложением преступления, совершаемые путем подкупа, можно разделить на следующие виды:

1) прием лично судьей или с его ведома посредниками (родственниками или другими лицами) незаконного вознаграждения (ст.7 главы X)¹;

2) прием незаконного вознаграждения якобы на имя судьи без намерения действительно передать тому предмет подкупа, что по Уложению приравнивалось к мошенничеству (ст.9 главы X)²;

3) подделка судебного протокола судебными чинами (дьяками и подьячими), вследствие посула, по дружбе (ст. 12 главы X)³;

4) вымогательство посула дьяками и подьячими. Если жалоба на указанных лиц подтверждалась, с дьяка и подьячего взыскивали штраф в пользу челобитчика со дня поступления дела в приказ и по момент подачи жалобы по две гривны в день (ст. 16 главы X)⁴.

В Соборном уложении 1649 г. была установлена ответственность не только судей, дьяков, подьячих и других судебных чинов за прием незаконного вознаграждения, но предусматривалась ответственность и участников судебного процесса - истца и ответчика за прием незаконного вознаграждения при применении такого вида свидетельских показаний как «общей правды», когда обе стороны в суде ссылались на одних и тех же свидетелей. Показания общей ссылки имели решающее значение при разрешении судебного спора. Объектом общей ссылки могли выступать один или три человека. При расхождении показаний сторон, дело решалось большинством голосов (ст. 169 главы X)⁵.

Следует отметить, что даже суровость наказания, применяемого к лицам, получавшим и передающим посулы, практику мздоимства и лихоимства не прекратила⁶.

¹ Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии. Л., 1987 г., стр. 31.

² Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии. Л., 1987 г., стр. 31.

³ Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии. Л., 1987 г., стр. 32.

⁴ Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии. Л., 1987 г., стр. 32.

⁵ Соборное уложение 1649 года: Текст, комментарии. Л., 1987 г., стр. 206.

⁶ Котошихин Г.О. «России в царствование Алексея Михайловича» // СПб, 1906 г., стр. 117-118

Модернизация государственного управления, запущенная Петром I, активизировала коррупционные и антикоррупционные процессы в российском обществе. Мздоимцев били батогами, клеймили, ссылали. Однако их жажда к наживе была неискоренима.

По словам историка Н.И. Павленко, признавая сложность коррупционной ситуации, Петр Великий «едва ли не в каждом из них (государственных служащих – прим. Грибков М.А.) готов был видеть казнокрада, мздоимца, вымогателя, человека, не знающего границ в утолении жажды наживы за счет ограбления государства и отдельных подданных государя».

Исходя из подобных оценок чиновников, Петр I в борьбе с коррупцией большое внимание уделял роли контролирующих органов, которые создавались одновременно с аппаратом управления. Показательно, что в 1711 году в один и тот же день были учреждены Сенат и институт фискалов.

Фискалы должны были тайно проводывать, доносить и обличать, не вмешиваясь в ход самого дела. Они подчинялись только обер-фискалу, должность которого была учреждена при Сенате. Именно ему они и докладывали обо всех выявленных нарушениях.

В 1718-1721 гг. были созданы новые исполнительные органы центральной власти – ими стали коллегии, заменившие запутанную приказную систему (к тому времени существовало 44 приказа). Дела в коллегиях рассматривались и решались коллегиально. Одна из коллегий - юстиц-коллегия ведала судебными делами. Петр I предпринял попытку отделить судебную власть от административной, но этого ему сделать не удалось.

Большое значение в петровском государстве имел карательный орган, именовавшийся Преображенским приказом, - он возник еще в конце 17 века и вел следствия, а также суд по политическим делам. В 1718 году создается еще один карательный орган – Тайная канцелярия. Она тоже осуществляла следствие и суд по политическим делам, но в ее компетенцию в основном входили дела, касающиеся Петербурга и округа. Важную роль играл и «Кабинет» – так называлась личная канцелярия Петра I.

В 1722 году в России был создан важнейший контрольный орган – прокуратура. При сенате была учреждена высшая в стране должность генерал-прокурора, а в коллегиях – прокуроров. В отличие от фискалов, прокуроры, обнаружив нарушение законности, должны были его исправить. Генерал-прокурор был наделен очень большими функциями и мог быть назначен или отстранен только царем. Он руководил заседаниями Сената и осуществлял контроль над его деятельностью. В указе, изданном Петром I, о должности генерал-прокурора говорилось

следующее: «Сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных». Первым генерал-прокурором был назначен П.Н. Ягужинский.

Но, несмотря на наличие развитой системы контроля антикоррупционных норм, коррупция в России при Петре I, продолжала существовать. Причем замечены в злоупотреблениях были и высокопоставленные лица, в том числе и те, кто по долгу службы должен был сам бороться с лихоимством.

Примером высокопоставленного коррупционера того времени может служить Александр Данилович Меньшиков – строитель Санкт-Петербурга и ближайший сподвижник Петра I, который неоднократно использовал своё положение для личного обогащения. Преследуя государственные интересы, Меньшиков не забывал и о своём личном.

Особа, приближённая к российскому императору без особого труда могла получить приоритетное право на земли или ускорить решение интересующего его вопроса. Однако, даже, не смотря на огромное количество властных полномочий Александра Даниловича, некоторые из его злоупотреблений всё же доходили до императора.

Широкий общественный резонанс в 1717 году вызвало «почепское дело», в котором светлейший князь принимал самое активное участие. Речь шла о городе Почепе, подаренном Петром I Меньшикову в благодарность за службу. Используя доверенную государем власть, Александр Данилович стал расширять границы города, попутно закабалая в крепостные свободных казаков, проживавших на захватываемой территории. Разбивавший это дело в сенате Шафиров в 1722 году был лишён должности и сослан в Сибирь за пособничество в получении дополнительного жалования для своего брата и чрезмерном расходовании бюджетных средств. Меньшиков же по результатам «почепского дела» остался безнаказанным.

Другое громкое коррупционное дело с участием Меньшикова было связано с махинациями при поставке хлеба в Санкт-Петербург. Суть этого дела заключалась в следующем. Формально, закупленный Меньшиковым для северной столицы хлеб не доходил до горожан по причине его порчи во время транспортировки. Фактически же, этот хлеб или существовал только на бумаге, или уже закупался порченным за бесценок. Разницу между указанной в договоре ценой и ценой уплаченной за порченное сырьё подельники делили между собой. Формальные поставки так понравились Александру Даниловичу, что вскоре он заключил подобные договоры с Московской и Казанской губерниями. Прибыль от таких сделок была более 60%, а точнее 48 343 рубля¹. Узнав о «хлебном деле» император рас-

¹ Филиппова Е. М. «ВЗЯТКА. Победит ли коррупция Россию? – СПб. : Вектор, 2008 г., стр. 23.

порядился высечь подельников Александра Даниловича – сенаторов Волконского и Опухтина - прямо в Сенате. Главный виновник преступления – Меньшиков - отделался штрафом.

Наиболее интересно также «трофейное дело» Меньшикова. Князь считал, что часть награбленного в походах русской армии принадлежит лично ему, а потому после полтавской битвы не побрезговал взять даже порядка 21 тысячи ефимок¹. Однако прямое воровство было в случае Меньшикова скорее исключением, чем правилом. Обычно при осаде города он предлагал жителям этого города сделку: либо они платят указанную Александром Даниловичем сумму, либо он отдаёт их город на разграбление русской армии. Практичные европейцы, конечно, выбирали первый вариант. Таким образом, Меньшикову удалось получить наличными от жителей города Мекленбурга – 12 000 талеров, с жителей города Шверина – 12 000 талеров, с жителей Гданьска – 20 000 талеров, с жителей Гамбурга – 10 000 червонцев, с жителей Любека – 5 000 червонцев². Однако в результате этих действий Меньшиков также остался безнаказанным. Обрадованный рождением наследника Пётр I простил казнокрада.

Екатерина I благоволила к князю, а потому после смерти Петра I воровство и злоупотребления Меньшикова стали носить ещё более явный характер.

Черту под коррупционной и государственной деятельностью Меньшикова подвёл наследник престола Петр Алексеевич, который получив в 1727 году подметное письмо, возбудил против Александра Даниловича уголовное дело, по результатам которого последний был отправлен в ссылку. После двухлетней опалы сподвижник Петра Великого скончался в городе Берёзов.

По словам историка О.В. Ключевского, Пётр I грозился издать указ, по которому любой, «кто украдет у казны лишь столько, чтобы купить верёвку, будет на ней повешен»³. Однако генерал-прокурор П.И. Ягужинский справедливо подсказал государю, что исполнение такого указа может оставить самодержавца без служивых людей вообще.

Дальнейший анализ законодательства времен Петра I показывает, что основное внимание законодателя в борьбе с преступлениями, коррупционной направленности было уделено развитию не столько

¹ Головные уборы.

² Филиппова Е. М. «ВЗЯТКА. Победит ли коррупция Россию? – СПб. : Вектор, 2008 г., стр. 24.

³ Ключевский О.В. «Русская история: полный курс лекций» // Минск-М., Книга 2, 2000 г.

норм об ответственности судей и иных лиц за совершение преступных деяний в сфере отправления правосудия, сколько норм об ответственности лиц, состоящих на государственной службе за принятие незаконного вознаграждения за совершение деяний, связанных со служебным положением подкупаемых.

В именном указе Петра I от 24 декабря 1714 года «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» запрещалось брать посулы «... всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих, дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать ни своим, ни посторонним лицам, кроме жалованья»¹. За прием незаконного вознаграждения, совершенный чиновником не только лично, но и через посредников указ устанавливал суровое наказание вплоть до смертной казни².

После смерти Петра I в России наступила эпоха дворцовых переворотов, характеризующаяся неустойчивостью и неопределенностью политической власти, фаворитизмом. «Ненасытная жажда корысти, возмущалась императрица Елизавета Петровна, - дошла до того, что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие - предводительством судей, а потворство и опущение - одобрением беззаконникам»³.

В начале своего правления столкнувшись с чиновничьим самоуправством, Екатерина II была возмущена: «Сердце наше содрогнулось,- писала Екатерина в своем указе, - когда Мы услышали... что какой-то регистратор Яков Ренберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого Ренберга Мы и повели сослать на вечное житие в Сибирь на каторгу и поступили так только из милосердия, поскольку он за такое ужасное... преступление по справедливости должен быть лишен жизни».

В период правления Екатерины II, когда в России были сделаны правые шаги по созданию правового государства. Екатерина понимала, что одними словами делу не поможешь, и действовать надо решительнее своих предшественников на российском престоле. Она вновь назначила чиновникам жалование, но в этот раз оно выплачивалось вовремя и было намного выше бывшего при Петре. В 1763 году годовой средний оклад служащего составлял 30 рублей в уездных, 60 рублей в

¹ Законодательство Петра I, М., 1997 г., стр. 749-750.

² Законодательство Петра I, М., 1997 г., стр. 750.

³ Кирпичников А.И. «Российская коррупция» // Юридический центр Пресс, 2004.

губернских и 100-150 рублей в центральных и высших учреждениях, при этом пуд зерна стоил 10-15 копеек.

Теперь императрица имела право требовать от чиновников честности и действий согласно букве закона. Однако алчность чиновников была сильнее доводов разума. Так, когда Екатерине II доложили о результатах проверок в судах Белгородской губернии, то она была настолько возмущена ими, что выпустила специальный указ, чтобы усоединить продажных судей. В указе императрицы говорилось следующее: «Многократно в народ печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство развращают правосудие и утесняют бедствующих. Сей вкоренившийся в народе порок еще при восшествии нашем на престол принудил нас... манифестом объявить в народ наше матерное увещание, дабы те, которые заражены еще сею страстью, отправляя суд так, как дело Божие, воздержались от такого зла, а в случае их преступления и за тем нашим увещанием не ожидали бы более нашего помилования. Но, к чрезмерному нашему сожалению, открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали к утеснению многих и в повреждение нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующие и обязанные собой представлять образец хранения законов подчиненным своим, те самые преступники учинились и в то же зло завели»¹.

При Екатерине II наибольшую огласку получило также дело следователя Крылова, которому покровительствовал генерал-прокурор Александр Иванович Глебов. В то время вступил в силу указ, по которому иметь винокурный промысел разрешалось только дворянам. Купцам, имеющим винокурни, вменялось либо продать их дворянам, либо разрушить. На приведение дел в соответствии с законом отводилось два года. Поскольку разрушение винокурен влекло за собой исключительно убытки, купцы пытались сбыть их хоть за малые деньги, чем, в свою очередь, пользовались дворяне, всячески занижая цену. Закон делал исключение для тех местностей, где феодальное землевладение отсутствовало. Такой зоной была Сибирь, поэтому сибирские купцы не обязаны были продавать свои винокурни, однако Глебов решил, что сможет их обмануть.

В 1756 году Александр Иванович купил винокурни в иркутской области, а затем перепродал их в три раза дороже. Формально хозяевами винокурен стали два петербургских купца. Для того чтобы, уведомить иркутских купцов и лишить их промысла в Иркутск был коман-

¹.Кузовков Ю.В. История коррупции в России. М.: Издательство Аним-Пресс, 2010 г.

дирован поверенный Евреинов, который вскоре уведомил Глебова об отказе уступить винокурни. Дело осложнилось ещё и тем, что иркутский вице-губернатор Вульф встал на сторону купцов.

Обер-прокурор Сената Глебов составляет прошение в этот орган, требуя «учинения следствия о всех их повидениях и иметь себе в сатисфакцию справедливость закона, и буде они тем себе льстят, чтобы его, через учинённые ему убытки, удержать от поставки вина, то сие несправедливо мыслят... а когда они надеются на своё богатство, то оно всеконечно, сколько бы велико ни было, не затмит правосудия»¹. Для разрешения ситуации Сенат послал в Иркутск следователя Петра Никифоровича Крылова, которому приказали «все по доношению господина Глебова следствие производить надлежащим порядком, чиня основательные в чём кому надлежит допросы без малейшего послабления и поноворки»². Более того, Сенат своим указом давал Петру Никифоровичу право проводить следствие без достаточных к тому оснований. Крылов использовал доверенную власть в полной мере. Он опечатал городской магистрат и архивы, членов магистрата взял под стражу. Купцы, чьи винокурни незаконно приобрёл Глебов, были обвинены в преступлениях и арестованы. В ходе следствия «у купцов в общей сложности было изъято 155 505 рублей 80 копеек – самые богатые из них под пытками и жестокими истязаниями раскошеливались на десятки тысяч рублей»³. Под угрозой новых истязаний иркутские купцы отпарили в Санкт-Петербург депутацию для выражения благодарности Сенату за справедливые действия, направленного им следователя, а также для вручения Глебову взятки в размере 30 000 рублей. В ответ на действия Крылова вице-губернатор Вульф стал слать в столицу донесения с просьбой разобраться в деятельности следователя. Однако письма были перехвачены людьми Крылова, и Вульф был отстранён от занимаемой должности и арестован. Новым вице-губернатором Иркутска стал Пётр Никифорович Крылов. Однако информация о деятельности Крылова в Иркутске дошла до Елизаветы, и она решила навести в городе порядок. Императрица лишила Петра Никифоровича всех чинов, однако покровителю Крылова Глебову удалось замять дело. Вскоре Елизавета умерла, а новый император Пётр Третий благоволил к Глебову и это факт позволял последнему держать иркутских купцов в страхе и повиновении. Однако царствование императора было недолгим, и вскоре наступил век Екатерины. Узнав о преступлениях, совер-

¹ Павленко Н.И. «Екатерина Великая» // М. : Молодая гвардия, 2004 г.

² Павленко Н.И. «Екатерина Великая» // М. : Молодая гвардия, 2004 г.

³ Павленко Н.И. «Екатерина Великая» // М. : Молодая гвардия, 2004 г.

шаемых Глебовым и Крыловым в Иркутске, она попыталась их наказать. В 1764 году Александр Иванович был уволен со службы с запретом замещения государственных должностей (что в полной мере исполнено не было), а также с него была взыскана сумма ущерба в пользу иркутских купцов. Петра Никифоровича, лишённого по указу чинов, велено было высечь кнутом и сослать на каторгу, а имение продать в пользу иркутских купцов. Однако, несмотря на постановление иркутские купцы компенсацию не получили, а Пётру Никифоровичу удалось избежать каторги.

Дело Глебова и Крылова заставило Екатерину II пересмотреть своё мнение о близких ко двору людях. Назначив генерал-прокурором Сената Вяземского, она написала для него «Наставление», в котором существовало следующее требование: «Я весьма люблю правду, и вы можете её говорить, не боясь ничего, и спорить против мене без всякого опасения, лишь бы только то благо произвело в деле»¹.

При Павле I ситуация только обострилась. Бумажные деньги (асигнации), которыми выплачивалась зарплата чиновникам, стали обесцениваться, и служащие опять обратились к извечному источнику своего дохода - взяткам.

Александр I после восшествия на трон учредил должности товарищей министров, которые, как отмечал А.Чарторыйский, были созданы специально для «молодых друзей» Александра, то есть без всякой надобности для дела². Как полагает М.Покровский, и образование министерств в 1802 г. также было сделано лишь для того, чтобы угодить интересам друзей и приятелей молодого царя, что свидетельствует о коррумпированности самого Александра I³.

В период правления Николая I коррупция фактически превратилась в механизм государственного управления. Известно, что помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских немалую сумму. Киевский губернатор И. И. Фундуклей объяснял это тем, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров»⁴.

XIX век отмечен и демонстрацией антикоррупционных мер, свидетельствующих об определённом понимании причин, порождающих

¹ Павленко Н.И. «Екатерина Великая» // М. : Молодая гвардия, 2004 г.

² Кузовков Ю.В. «История коррупции в России» // М.: Издательство Анима-Пресс, 2010 г.

³ Покровский М. Русская история с древнейших времен. При участии Н.Никольского и В.Сторожева. Москва, 1910-1918, т. 1-5, стр.243.

⁴ Филиппова Е. «Взятка. Победит ли коррупция Россию?» // Вектор, 2008.

коррупцию, и, в частности, о конфликте интересов. Например, Александр III запретил совмещение государственных должностей с работой в руководстве банков и акционерных обществ¹.

В 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, которое содержало главу об ответственности за должностные преступления². Согласно Уложению, преступления, совершаемые путем подкупа, можно дифференцировать на следующие группы:

1) преступные деяния, посягающие на деятельность церкви (ст. 190 главы 2), за которые виновный приговаривался к лишению всех прав состояния и к ссылке на каторжную работу в крепостях на срок от 8 до 10 лет, а также наказанию плетью через палачей с наложением клейма;

2) дача и получение незаконного вознаграждения чиновниками, состоящими на государственной и общественной службе (ст. ст. 402,403,411,412). Ответственность чиновника за мздоимство и лихоимство определялась в зависимости от того, когда был получен предмет подкупа - до или после совершения виновным лицом действий в пользу подкупающего. Если подарок получен после исполнения действий, то подкупаемый подвергался денежному взысканию в размере двукратной стоимости подарка. Если же предмет подкупа был принят до выполнения действий в пользу дающего, то помимо штрафа в указанном размере, применялось наказание в виде отрешения от должности. Аналогичным образом наказывались и должностные лица, принявшие подарки через посредников³.

Уже в этот момент уголовное законодательство определяет сферу применения ответственности по отношению к должностному лицу: взяточничеством признавались только такие деяния, которые имеют прямое отношение к должностным обязанностям чиновника и которые он был обязан выполнять безвозмездно в соответствии с порядком прохождения службы⁴.

По этому поводу Сенат, в чью компетенцию входило рассмотрение дел о взяточничестве, неоднократно давал судам соответствующие разъяснения: одинаково нужно наказывать тех чиновников, которые имеют непосредственное влияние на исход того дела, за которое

¹ Сатаров Г.А. «Антикоррупционная политика» // Фонд ИНДЕМ – М.: РА «СПАС», 2004.

² Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. М., 1985 г., Т. 6., стр. 160.

³ Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. М., 1985 г., Т. 6, стр. 276.

⁴ Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. М., 1985 г., Т. 6, стр. 393.