

Коррупция в системе органов государственной власти России уходит корнями в далекие времена, главным образом в период XV–XVII вв., когда шел процесс формирования типа государственного устройства, сети властных структур и их аппарата. Коррупционные явления в молодом государстве были вызваны комплексом причин, среди которых особенно значимы политический, экономический, правовой и нравственный факторы.

Ключевые слова: коррупция, борьба со взяточничеством, государственные служащие

Коррупция в досоветской России и меры по ее ограничению

В.П. МЕЛЬНИКОВ, *доктор исторических наук, Москва,*
Л.В. МЕЛЬНИКОВА, *кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: larisa.svet.victorovna@gmail.com*

Почва для взяточничества

Для политического развития России было характерно затянувшееся на века движение к системе органов государственной власти, построенной с учетом опыта европейских государств на основе принципа рационализма. Длительное время в управленческий механизм Московии во главе с «государем всея Руси» входили: неспешная в принятии решений Боярская дума; свыше 50 отраслевых и территориальных приказов, не имевших четко определенных функций; Земские соборы, больше походившие на вечевые собрания.

Практически до второй половины XVII в. функции органов государственной власти осуществлялись посредством временных поручений «приказным людям», поскольку развитие «государевой службы» еще не утвердило институт постоянных государственных должностей.

Большое влияние на возникновение коррупционных явлений среди «государевых» служащих оказал экономический фактор. В связи с крупными расходами на оборону, слабым развитием товарно-денежных отношений и другими причинами правительство всегда испытывало острый недостаток денежных средств. Поэтому основной формой оплаты дворян стало наделение их поместьями с крестьянами на правах пользования в течение службы.



Весьма противоречивой была оплата «служителей» административных органов. В 1650-е годы думным дьякам было установлено поместное «жалование» в размере 1000 и более четей¹ земли, в зависимости от должности, срока службы и др.² Основной массе приказных дьяков выделялись значительно меньшие наделы: около 50% имели поместья в размере 100–300 четей, а 34% – 17–100 четей. Гораздо хуже было положение у низшего слоя приказных служащих – подьячих. Если в 1626 г. вообще не имели поместных «пожалований» 74% подьячих Москвы, в 1656 г. – 71%, то в 1682 г. – 87%. Другой формой оплаты было денежное жалованье. Количество московских подьячих, получавших оклады, составляло в 1626 г. – 99%, в 1656 г. – 66%, в 1682 г. – 60%. Средний его размер равнялся 14,3 руб., 12 и 9,5 руб. соответственно³.

Еще более низкие денежные оклады получали подьячие в уездах. По указу государя Алексея Михайловича от 23 августа 1657 г., им давалось жалованье из неокладных денег: 1-й статьи – по 10 руб., 2-й – 7 руб., 3-й – 5 руб.⁴ Все это создавало почву для распространения взяточничества среди приказных судей, дьяков и подьячих центрального и местного аппарата.

Царским «жалованием» за службу было назначение «государевых слуг» в административные территориальные округа в качестве наместников и волостелей на условиях «кормления» за счет местного населения. Их содержание состояло из «кормов» и пошлин. С образованием Московского государства натуральные кормовые нормы выражались в денежной форме. И таким образом уже в XIV в. – начале XV в. создавались условия для взяточничества и других проявлений коррупции местных администраторов.

С начала царствования Михаила Романова (1613 г.) основной административной единицей стал уезд. Воевода, глава его

¹ Четь, или четверть, как мера землевладения «служилых и приказных людей» была равна 1/2 десятины земли / Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. XXXVIII. – СПб., 1903. – С. 73.

² Котошихин Г.К. О России в царствование Алексея Михайловича. – СПб., 1906. – С. 97.

³ Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России и ее роль в формировании абсолютизма. – М., 1987. – С. 95, 99–100, 107, 125.

⁴ Полн. собр. зак. Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 1. – СПб., 1830. – № 212.

администрации, не собирал «кормов» и пошлин, указанных уставными грамотами, поскольку последние были отменены. Но «не были воспрещены добровольные приносы “в почесть” и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет»⁵.

Поскольку большинство приказчиков получали низкое жалованье, они активно пользовались доходами «от дел», размер которых мог в три раза превышать оклады. Правительство считало «законными» приношения просителей до начала («почести») и после решения дела («поминки»). К противозаконным, оно относило «посулы», то есть взятки, ибо они обычно сопровождались нарушением закона и наносили ущерб интересам государства. Например, в 1654 г. за вымогательство и получение от гостининой сотни торговых людей г. Гороховца взятки в сумме 150 руб. князь А. Кропоткин был наказан кнутом и переведен с семьей в Новгород⁶.

Итак, традиция мздоимства активно развивается уже в первые десятилетия существования Московского государства. Ее усиление во многом связано с крупными изъянами в политической организации государства, с недостаточно четкими функциями государственных органов, с «кормленческим» принципом содержания должностных лиц.

Уже тогда правительство стало пытаться противодействовать коррупции. В 1715 г. указом Петра I чиновники были переведены на денежную оплату. Однако средств едва хватало на выплату жалованья чиновникам центрального аппарата. В 1723 г. более 25% выделенных средств пришлось изъять на покрытие бюджетного дефицита. В 1727 г. денежная выплата многим категориям чиновников была прекращена, правительство частично вернулось к практике содержания служащих «от дела». На этой почве в 1720–1750-х годах взяточничество приобрело массовый характер – от чиновников Сената до мелкого служащего уездного города.

Активные меры по ограничению «постыдного мздоимства» предпринимала Екатерина II. В 1763 г. гражданские служащие были окончательно переведены на денежное содержание. Однако в конце XVIII в. – начале XIX в. произошло резкое,

⁵ Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. III. – М., 1998. – С. 140.

⁶ ПСЗ. Собр. 1. Т.1. – № 123.

почти до 50%, снижение курса ассигнационного рубля по отношению к серебряному. Естественно, такой удар по материальному положению чиновников немедленно повлек за собой усиление взяточничества⁷.

Процесс упорядочения организации оплаты затянулся до конца XIX в. Для большинства госслужащих было характерно скудное материальное обеспечение: в 1841 г. жалование чиновников административных органов составляло всего четверть суммы, предусмотренной в XVIII в.⁸ Низким было жалование канцелярских служащих – не более 200 руб. в год. Особенно страдали губернские государственные служащие низших категорий: при жаловании 5–9 руб. в месяц они практически не имели возможности выжить, не прибегая к взяткам.

На рубеже 1820–1830-х годов это признал даже такой жесткий администратор, как Николай I. Он высказался против использования штрафов за проступки по службе как меры наказания низших чиновников: при их бедственном положении штрафы представляли собой «побуждение ко взяткам и другим злоупотреблениям»⁹.

Итак, коррупция была одним из негативных последствий материальной необеспеченности значительной части гражданских служащих. И в этом во многом было повинно государство. К тому же чиновники младших классов и канцелярские служащие формировались из тех слоев населения, чья экономическая обеспеченность находилась намного ниже прожиточного минимума.

В процессе изучения истоков коррупционных явлений в России нужно учитывать правовой фактор. Юридическая база регулировала поведение персонала органов государственной власти. А совокупность правовых норм формировала необходимый самодержавному государству тип «приказных людей», а позднее – чиновников. Нормативно-правовые акты содержали предписания, запреты и дозволения по поводу различных действий служащих.

⁷ Отечественная история. – 2002. – № 5. – С. 35.

⁸ Человек. – 1995. – № 4. – С. 123.

⁹ *Миропенко С.В.* Николай I / Российские самодержцы. – М., 1994. – С. 140.

Следует отметить, что правовая база отражала медленный и сложный процесс формирования государственных институтов России XV в. – начала XVIII в. и носила противоречивый характер. В сводах законов Ивана III (1497 г.), Ивана IV (1550 г.), Алексея Михайловича (1649 г.) содержались статьи, запрещавшие «начальным людям, дьякам и подьячим» своими действиями бросать тень на авторитет государственной власти, в частности, заниматься «мздоимством» и «лихоимством»¹⁰.

В то же время государевы указы тех лет разрешали служителям московских органов управления «кормиться от дел», а уставные грамоты романовских правительств официальным введением «кормления» наместников и волостелей придавали злоупотреблениям «законный» характер. Тем самым государство снижало эффективность своих же законодательных мер и санкций, направленных на предупреждение и преодоление коррупционных явлений.

И в годы правления первых Романовых правительство, будучи не в состоянии установить большинству чиновников денежные оклады даже на уровне прожиточного минимума, было вынуждено попустительствовать служащим-взяточникам, вновь назначая на государственные должности тех, кто недавно был под судом за мздоимство. Законодательные основы противодействия коррупции более или менее сформировались лишь к середине XIX в.

Распространение различных форм коррупции в период становления единого централизованного Российского государства органически связано с нравственным фактором. Нравы и обычаи чиновной среды XIX в. вели свою родословную от стародавней поры Древнерусского государства, когда княжеская бюрократия в лице бояр, тиунов, посадников и пр. занималась сбором дани с населения и использовала этот инструмент власти для личного обогащения путем присвоения части сборов и получения «даров».

Социальная база для распространения коррупционных явлений становилась все более широкой в связи с бюрократизацией государства в XVI–XIX вв. С созданием централизованного

¹⁰ Российское законодательство X–XX веков. Т.2. – М., 1985. – С. 54, 97, 102.

государства, его территориальным расширением и усложнением управленческих задач активно формировался и увеличивался бюрократический аппарат в лице Боярской думы, многочисленных приказов в центре и на местах с целой армией бояр, судей, дьяков, подьячих и пр. Если в последней четверти XVII в. численность служилых людей немногим превышала 3 тыс. чел., то в 1857 г. – уже 122 тыс. И значительная часть этой чиновной армии впитала антисоциальные нравственные нормы предшествующих княжеских «управителей». С превращением бюрократии в важный опорный «столп» государства и концентрацией в ее руках широчайших властных полномочий укреплялась та почва, на которой росли вседозволенность, протекционизм, «даролюбие», мздоимство, угодничество, вымогательство и пр.

Формы коррупции

Наиболее широкое распространение получил такой вид коррупции, как взяточничество. Для придворных чинов и приказных людей XV–XVII вв. принятие «даров» от челобитчиков являлось утвердившейся нормой. Взятки практиковались в формах денежных сумм, различного рода натуральных подношений, «подарков», «именинных почестей» и др.

В записках о первых годах царствования Петра I князь Б.И. Куракин отмечал, что с 1690-х годов в системе органов государственной власти начались «мздоимство великое» и «кража государственная», в чем оказались замешаны многие высокопоставленные чины Боярской думы и приказов. Этой болезнью были поражены все звенья механизма государственной службы и в годы знаменитых петровских реформ.

Несмотря на жесткие законы Петра I против взяточничества, многие брали взятки тем крупнее и забирались в государственную казну тем глубже, чем более высокие посты занимали.

Так, в 1717 г. фискальной службой Сената были вскрыты злоупотребления со стороны генерал-губернатора Сибири князя М.П. Гагарина, который брал крупные взятки, вымогал богатые подношения, устанавливал налоги в пользу личной казны, оставлял себе часть товаров из торговых караванов и даже присвоил три алмазных перстня, купленные в Китае

Петром I для жены Екатерины. Он прикарманил 30 тыс. руб. из государственных средств, выделенных на содержание в Сибири шведских военнопленных. Признав себя виновным, Гагарин послал Петру письмо с покаянием, где просил о милости: «сотвори надо мною, многобедным, милосердие, чтоб я отпущен был в монастырь...»¹¹. Однако в июле 1721 г. он был повешен.

Активно занимался взяточничеством и архангельский вице-губернатор А.А. Курбатов. Под давлением неопровержимых улик он вынужден был повиниться, что получил от хлебных подрядчиков взятку в 1500 руб. Из жителей г. Мезени и его округа он «выжал себе в почесть» 300 руб. За три года Курбатов получил от городского населения губернии «харчевых» и других подношений на сумму до 4 тыс. руб., а также принимал в свою «почесть» меха, вино, водку и пр. Следственная комиссия обвинила Курбатова в присвоении еще и 16422 руб. казенных денег. От казни его спасла лишь смерть.

Алчностью, казнокрадством и взяточничеством всех затмил любимец Петра I, князь и генерал-фельдмаршал А.Д. Меншиков. В 1710 г. было установлено, что он незаконно израсходовал более 1 млн руб. государственных средств – треть бюджета России того времени. Его обязали возратить средства в казну, и после уплаты 615 тыс. руб. за ним в 1715 г. оставалось 325 тыс. руб. долга. От судебной расправы его спасали прежние крупные и полезные дела в интересах России, но последние 15 лет царствования Петра I Меншиков находился под следствием, а их отношения были натянутыми¹².

Екатерина II также тщетно призывала государственных деятелей изживать «сей постыдный порок». В 1766 г. на основе итогов ревизии Правительствующий сенат привлек к ответственности за взяточничество 39 должностных лиц Белгородской губернии. По делу проходили вице-губернатор, прокуроры губернской канцелярии, воеводы городов Курска, Рыльска, Нового Оскола и другие чиновники. По представлению Сената все участники этой группы получили соответствующие наказания, о чем было сообщено «во всем государстве»¹³.

¹¹ Соловьев С.М. История России. Кн. VIII. – М., 1993. – С. 474–476.

¹² См.: Павленко Н.И. Петр Великий. – М., 1994. – С. 499–500, 502–503.

¹³ ПСЗ. Собр. I. Т. XVIII. – № 12781.

Взяточничество в России в XIX в. достигло такого масштаба, что признавалось и представителями правящей верхушки. «Вирусом» были поражены самые высокие сферы, в том числе и члены царствующего дома. Так, в начале 1880-х годов брат императора Александра II великий князь Николай Николаевич за содействие в принятии Комитетом министров решения о передаче концессии на строительство одной из железных дорог определенному акционерному обществу получил от него «премию» в сумме 200 тыс. руб.¹⁴

Среди форм взяточничества выделялось вымогательство, значительный размах получившее в царствование Анны Иоанновны в связи с указом об учреждении Доимочного приказа. В места, где сбор недоимок встречал трудности, командировали гвардейских офицеров, которым давались полномочия «выколачивать» их путем заключения в тюрьму, пыток кнутом и голодом и т.д. Указанными методами долговая сумма вымогалась с большим превышением, которое распределялось между начальствующими устроителями экзекуций и петербургскими сановниками. Кроме этого, как правило, город пытались откупиться от офицеров громадными суммами. Не случайно придворный банкир императрицы Липман торговал правом таких командировок, чем существенно увеличил свой личный капитал. Результатом стало разорение и даже обезлюдение многих деревень и поступление миллионов в руки Бирона, фаворита Анны Иоанновны¹⁵.

Вымогательство стало неотъемлемым элементом управления многих губернаторов. В 1817 г. сенатская комиссия обнаружила, что слободско-украинский губернатор притеснял население, устанавливал в свою пользу косвенные налоги и продовольственные поборы. Пензенский губернатор Панчулидзе ввел официальный денежный сбор с откупщиков – с каждого из 12 чел. он взимал по 2 тыс. руб. в год – то есть 24 тыс. руб. В Киевском генерал-губернаторстве все помещики ежегодно платили «дань» чинам губернской и уездной полиции. Устанавливались годовые меры обложения деньгами, а также сахаром, мукой, водкой и другими продуктами.

¹⁴ Феоктистов Е. За кулисами политики и литературы. – М., 1991. – С. 293.

¹⁵ Зайончковский П.Л. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М., 1978. – С. 155–156.

Новый импульс коррупционные явления получили в связи с переходом к рыночным отношениям и утверждением капиталистического уклада. Процесс характеризовался государственной протекционистской политикой в отношении создания предприятий тяжелой промышленности, горнодобывающих отраслей, строительства железных дорог. Эти обстоятельства обусловили тесную взаимосвязь деловых кругов с государственными структурами.

Наиболее распространенной формой объединения предпринимателей являлись отраслевые и всероссийские съезды их представителей и образование союзов. К 1910 г. в России действовали 143 предпринимательские организации во главе с комитетами и советами. Проведенный в 1911 г. опрос их руководителей показал, что союзы создавались для «давления на органы государства», в основном это прямой подкуп чиновников для принятия выгодных компаниям решений. В частности, в результате подкупа министерских чинов предприниматели сдерживали развитие государственных отраслей промышленности и в то же время искусственно ограничивали производство металла частными компаниями для превышения спроса над предложением и завышения цен. В связи с этим в течение 1903–1913 гг. продажные цены чугунного литья увеличились на 47%, балок – на 34%. В интересах монополистов правительственное горное ведомство во главе со ставленником предпринимателей В.И. Аранденко срывало введение в действие казенных нефтепромыслов и угольных копей.

В 1914 г. Министерство юстиции начало судебное следствие по делу синдиката «Продуголь». Даже поверхностное расследование показало, что между его фирмами существовало тайное соглашение об установлении высоких цен на уголь. Одновременно следствие вскрыло коррумпированность чиновников государственного аппарата. Видные должностные лица Министерства путей сообщения задерживали рассмотрение, а иногда и просто уничтожали документы с предложениями не входивших в «Продуголь» фирм о поставке угля по более низким ценам, на более выгодных для государства условиях. Чтобы избежать неприятных разоблачений, парижские хозяева «Продугля» организовали падение курсов русских ценных бумаг на петербургской и парижской биржах. Для давления на правительство России были использованы и дипломатические каналы. Последовало личное вмешательство французского посла, и следствие по делу синдиката «Продуголь» было прекращено под предлогом «недостаточности собранных улик». Коррумпированные представители ведомства путей сообщения согласились на повышение цен на уголь для государственных железных дорог. Вследствие подкупа чиновников безнаказанной осталась и антигосударственная деятельность синдиката «Продамет»¹⁶.

¹⁶ Черменский Е.Д. История СССР. – М., 1974. – С. 250–251.

Наиболее «эффективным» средством коррумпирования крупных правительственных чиновников стало привлечение их к учредительству акционерных обществ, предложение им должностей в советах и управлениях частных фирм. В частности, член Совета государственного контроля сенатор А.И. Жандр являлся директором-распорядителем правления пароходного общества «Кавказ и Меркурий»; член Совета Министерства путей сообщения С.В. Кербедз входил в Совет управления Главного общества железных дорог; директор канцелярии этого же министерства С. Неронов занимал по совместительству должность директора правления общества Амурского пароходства.

Нередко частные промышленники и финансисты становились во главе важнейших правительственных органов. Так, член Государственного совета от Союза промышленников В.И. Тимирязев в 1909 г. был назначен министром торговли, а директор Волжско-Камского банка П.А. Барк в 1914 г. – министром финансов. Последним министром торговли и промышленности при Николае II являлся член правления Русского торгово-промышленного банка Д.М. Шаховской, а последним министром внутренних дел – председатель Совета съездов металлургической промышленности А.Д. Протопопов.

Во время первой мировой войны сращивание банков с государственными органами еще более усиливалось. Бывший министр внутренних дел и товарищ председателя Центрального военно-промышленного комитета Н.Н. Покровский входил в совет Русского банка для внешней торговли. Членом Совета этого банка являлся также бывший председатель Совета министров граф В.Н. Коковцов¹⁷. В результате такого слияния («цивилизованной» формы коррупции) предпринимательские круги получали выгодные государственные заказы в промышленной, оборонной, железнодорожной и других отраслях, льготные условия добычи топлива, его перевозки и продажи и т.д.

Практика противодействия коррупции

Российское правительство накопило известный опыт борьбы с этим злом. Важнейшая роль здесь принадлежала созданию законодательных основ для антикоррупционной деятельности. Начало формирования государственной правовой базы, устанавливавшей ответственность должностных лиц за ис-

пользование служебного положения для незаконного обогащения, относится к раннему периоду возникновения Российского единого государства. Именно с этого времени взяточничество служилых людей как вид преступления каралось с особой строгостью.

Принятый в 1497 г. Судебник Ивана III содержал статью, согласно которой челобитчикам запрещалось давать посулы (взятки) судьям, о чем было велено «прокликать» на торговых площадях «во всех городах Московской и Новгородской земли»¹⁸. В соответствии с Судебником Ивана IV (1550 г.) уличенные во взятках должностные лица подвергались суровым наказаниям¹⁹. В Соборном уложении (1649 г.) при царе Алексее Михайловиче был установлен строгий запрет брать взятки боярам и другим должностным лицам. Изобличенные во взяточничестве думные «начальные люди» (начальники) подлежали лишению чина, тройному штрафу в пользу истца и уплате судебных пошлин в государственную казну²⁰.

Жесткими правовыми нормами характеризовалось законодательство Петра I. В декабре 1714 г. им был издан специальный указ «О воспрещении взяток и посулов и наказании за оное». Принятие взяток, а тем более вымогательство их чиновниками, оценивались как антигосударственное деяние и влекли за собой тяжкие наказания. Впервые в российском законодательстве указ устанавливал ответственность взяткодателей и посредников. Те, кто давал взятки или оказывал содействие мздоимцам в их получении, должны были нести соответствующие наказания вплоть до конфискации имущества и смертной казни²¹.

Правовые основы борьбы с взяточничеством развивались в ряде других законодательных актов XVIII–XIX вв. В указе Екатерины II от 11 ноября 1766 г. особенно резко осуждалось положение, когда «сами начальствующие и одолженные со-

¹⁷ Хромов П.Л. Экономическое развитие России. – М., 1967. – С. 448; Зайончковский П.Л. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – С. 102.

¹⁸ Хрестоматия по истории СССР. Т. 1. – М., 1949. – С. 273–274.

¹⁹ Сводный судебник, учиненный по указу Его Величества Государя Царя и Великого Князя Иоанна Васильевича Всея Руси самодержца. (1550 г.). – Спб., 1774. – С.5–7.

²⁰ Уложение Его Величества Государя Царя и Великого князя Алексея Михайловича Всея Руси Самодержца (1649 г.). – Спб., 1737. – С. 28–29, 63.

²¹ ПСЗ. Собр. 1. Т. V. – Спб., 1830. – № 2871.

бою представлять пример хранения законов подчиненным своим, те сами преступниками учинились» и занимались «мздоимством». Императрица потребовала широко оповещать персонал государственной службы о фактах коррупции и санкциях за подобного рода преступления²².

Александр I в декабре 1802 г. издал указ «Об искоренении лихоимства», в котором признавал, что взятки не только продолжают существовать, но даже еще шире распространяются в среде чиновников, «которые бы гнушаться или всемерно пресекать их должныствовали». Император предписал Сенату подготовить и провести общее собрание всех сенатских департаментов, на котором проанализировать, «достаточно ли существующие законы о лихоимстве» для искоренения последнего, и представить правительству предложения о необходимых мерах по «истреблению язвы взяточничества»²³.

С 1810 г. Государственный совет и Министерство юстиции активно вели кодификацию правовых актов. Одновременно специальная правительственная комиссия подготовила проект нового Уголовного кодекса, составной частью которого стало упорядочение мер наказания в отношении чиновников гражданской службы. Результатом были разработка и принятие в 1845 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных.

Проблеме взяточничества в Уложении была посвящена обширная специальная глава «О мздоимстве и лихоимстве». Статьи о взяточничестве в редакциях 1885 г. и 1903 г. изменялись, становились более «цивилизованными» (в частности, последняя редакция уже не содержала таких карательных мер, как экзекуция розгами и плетью, наложение клейма и пр.), но по-прежнему предусматривали жесткие формы уголовной ответственности за взяточничество²⁴.

Общероссийские законодательные акты дополнялись и развивались указами о мерах противодействия коррупции в крупных регионах в связи с их социально-экономическими и другими особенностями. Так, только в первой половине

²² ПСЗ. Собр. 1. Т. XVIII. – № 12781.

²³ ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVIII. – № 20516.

²⁴ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1845. – С. 114–117.

XIX в. была принята большая группа нормативно-правовых документов по Сибири, в том числе «Учреждение для управления в Сибири» (1823 г.), «О взысканиях с чиновников, служащих в Сибири, за правонарушения» (1834 г.), «О воспрещении служащим в Сибири чиновникам и их женам заниматься рудным промыслом» (1835 г.) и др.

Таким образом, в течение XV–XIX веков российское правительство создало достаточно широкую и разносторонне разработанную правовую базу, с помощью которой оно пыталось предупредить и ограничить коррупцию среди чиновников и в то же время использовать меры уголовной и дисциплинарной ответственности за действия, осуществленные под влиянием взяток.

Контроль за выполнением норм служебной этики

Нельзя не обратить внимание на широкое использование правительством системы надзора за деятельностью государственных служащих. Ведущим органом надзора со времени Петра I стал Сенат.

В первой половине XIX в. сенатские комиссии провели 83 ревизии в 89 губерниях России, часть из которых контролировалась неоднократно. Всего в течение XIX в. было проведено свыше 100 ревизий губерний и областей, их административных органов и персонала государственной службы²⁵. Результатом нередко становилось привлечение широкого круга должностных лиц к дисциплинарной, материальной и даже уголовной ответственности за проступки и преступления по должности, в том числе взяточничество. По данным за 1825–1850 гг., губернаторам было вынесено без малого 200 различного рода взысканий. А губернаторы Казанской, Витебской, Минской, Калужской, Саратовской губерний за должностные преступления были лишены своих постов.

Примером может служить всеобщая проверка Пермской губернии в 1870–1871 гг. В итоговом отчете глава комиссии сенатор П.Н.Клушин сделал принципиальное заключение: «Характер управления Пермскою губерниею, отличающийся крайним развитием произвола, самоуправства и равнодушия

²⁵ История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. Т. 4. – СПб., 1911. – С. 503–508, 513–516.

к нуждам и правам населения, был вызван и поддерживается в продолжение последних пяти лет лично деятельностью губернатора... Он не имел достаточно силы воли, чтобы сдерживать своих подчиненных в пределах власти... и в то же время тяготел своей властью на губернские учреждения, противодействуя правильному направлению тех дел, где нарушена была справедливость...»²⁶. На основании этого отчета губернатор был освобожден от должности.

Создавая принципиально новую систему органов государственного управления, Петр I считал неотложным делом формирование специальных органов контроля. Именно поэтому одновременно с образованием Сената 2 марта 1711 г. в его структуре была учреждена фискальная служба как особое подразделение надзора за деятельностью чиновников. Указом от 20 апреля 1725 г. фискалам предписывалось своевременно сообщать о чиновниках, чьи проступки противоречили государственным интересам, «дабы никакая сила, власть, родство, свойство, посулы, ненависть или недружба и зависть и иная страсть предотвратить этого не могла»²⁷.

Для того чтобы фискалы были активными защитниками законности, они были изъяты из ведения местной администрации и подчинялись только вышестоящим должностным лицам своего ведомства. В петровское время на основе материалов фискального контроля состоялись судебные процессы за злоупотребление властью, казнокрадство и мздоимство над высшими начальствующими чинами – Апраксиным, Волконским, Долгоруким, Гагариным, Строгановым и др.²⁸

Однако в целом фискалитет не оправдывал возлагавшихся на него надежд и не справлялся с задачами контроля. Вскоре стало ясно, что многие фискалы не устояли перед соблазнами получения взяток, «откупных денег», составления ложных доносов с целью получения доли имущества подсудимого. Не пользовавшаяся уважением общества, эта служба испытала тяжелый удар в связи с громким судом над уличенным

²⁶ История Правительствующего Сената за двести лет. – С. 198–199.

²⁷ ПСЗ. Собр. 1. Т. V. – № 4698.

²⁸ *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. – М., 1889. – С. 258–260.

в вымогательстве обер-фискалом А. Нестеровым и его публичной казнью по приговору Сената в 1722 г.

Практика государственного управления настоятельно требовала дополнения негласного надзора публичной и сильной системой контроля над деятельностью всех составных звеньев властной управленческой вертикали – от центра до мест. Введение подобного рода контроля связано с созданием 12 января 1722 г. института прокуратуры. Основной функцией генерал-прокурора и его службы являлось осуществление гласного и постоянного контроля за выполнением государственных законов и правительственных постановлений, а также соблюдением чиновниками норм служебной этики.

Прокурорская служба раскрыла в структурах государственного управления целый ряд крупных преступлений, многочисленные злоупотребления служебным положением, взяточничество, сотни случаев невыполнения правительственных указов и т.д.

Например, в 1775 г. были обнаружены растрата, взяточничество и другие серьезные злоупотребления в Главном кригскомиссариате военного ведомства, которым руководил генерал-аншеф А.И. Глебов. Из 1,3 млн руб., имевшихся по документам в кассе этого учреждения, ревизия зафиксировала наличие лишь 277 тыс. Остальные деньги были расхищены, как и большое количество сукна и других материалов, предназначавшихся для снабжения армии.

На расследование этого сложного криминального дела было затрачено более восьми лет. По приговору суда Глебов был исключен со службы без права занимать впредь какие-либо государственные должности и выслан из столицы, а на его имение был наложен секвестр. Остальные обвиняемые получили различные наказания (ссылка в Оренбург, разжалование в рядовые, полное лишение чинов и др.). В судебном приговоре особо отмечалась виновность Глебова «в небрежении должности, по коей он, как главный, обязан был прилежно наблюдать за подчиненными и за целостью всего, что к департаменту его ведомства принадлежит»²⁹.

²⁹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. – М., 1994. – С. 109–110.

В царствование Александра I правительство окончательно пришло к заключению о необходимости создания специального самостоятельного ведомства с функцией постоянного контроля над правильностью поступления и законностью расходования государственных финансовых средств. Главное управление ревизии государственных счетов на правах министерства было учреждено 28 января 1811 г. и состояло из двух департаментов ревизии государственных счетов – по гражданской и военной частям. Возглавлял его Государственный контролер.

Ведомство активно участвовало в раскрытии крупной растраты государственных средств и мздоимстве в Комитете о призрении раненых воинов. В 1852 г. в Петербурге состоялся громкий судебный процесс по делу о хищении казенных денег и взяточничестве директора канцелярии Комитета, тайного советника Политковского и группы его подчиненных. Следствием было установлено, что в 1834–1853 гг. он присвоил более 1,1 млн руб. Суд постановил подвергнуть Политковского наказанию в виде гражданской смерти (то есть лишению чинов, орденов, всех прав состояния) и ссылке на каторжные работы в крепостях; надворного советника Рыбкина – к наказанию гражданской смертью и ссылке на поселение в Сибирь; коллежского советника Тараканова и титулярного советника Путвинского – лишил чинов, орденов, дворянского достоинства и уволил со службы без выслуги лет с лишением права на государственную пенсию³⁰.

Чиновники государственного контроля энергично выявляли казнокрадов, нечистоплотных поставщиков, подрядчиков и взяточников в ходе русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Они обнаружили многочисленные факты поставок тысяч пудов недоброкачественных продуктов, ввиду чего было решено удержать с «Товарищества Грегер, Горвиц и Коган» свыше 10 млн руб.

Созданная с окончанием войны специальная Комиссия ведомства государственного контроля вскрыла массу злоупотреблений. Она предъявила финансовые претензии в сумме 90 тыс. руб. статскому советнику Фалееву за поставки

³⁰ Государственный контроль. 1811–1911. – СПб., 1911. – С. 93; Любавский А.Д. Русские уголовные процессы. Т. 4. – СПб., 1868. – С. 96–101, 129–134.

некачественного хлеба; действительному статскому советнику Полякову – 2 млн руб. за неверное и сомнительное расходование казенных денег при строительстве прифронтовой железной дороги; полковнику Шенбеку – около 700 тыс. руб. за преступно-халатное отношение к поставке сухарей и т.д. Общая сумма убытков государственного казначейства от завышенных цен при поставках, порчи имущества, нерационального расходования казенных средств превысила 20 млн руб., что и было предъявлено к взысканию соответствующим гражданским и военным ведомствам и частным товариществам³¹.

В целом государственный контроль последовательно выполнял функцию защиты интересов государства. Только за первую половину XIX в. за растраты, взяточничество, неоправданные расходы на строительных объектах, халатное отношение к хранению продукции, завышенные цены по поставкам материалов, убыточное ведение хозяйства и пр. было взыскано 108 млн руб.³²

Правительство пыталось использовать механизм координации деятельности по противодействию коррупции среди гражданских служащих. Наряду с общероссийскими законами о борьбе со взяточничеством, по рекомендации Департамента государственной службы императорской администрации, а также Генерального прокурора и Министерства юстиции специальные главы о запрещении мздоимства и наказаниях чиновников за эти правонарушения были включены в министерские, ведомственные, региональные и отраслевые регламенты. Подобного рода нормы вошли в такие документы, как Общее учреждение министерств, Устав Русского горного общества, Устав о промышленности, Устав путей сообщения, Устав лесного хозяйства, Общее учреждение губернское, Общее учреждение сибирское и др.

Новым значительным шагом на пути ограничения коррупции стало создание в 1826 г. особого координационного Комитета при Сенате. Он получил полномочия по разработке общих направлений и форм, которые объединяли усилия государственных органов в борьбе против коррупции.

³¹ Государственный контроль. 1811–1911. – СПб., 1911. – С. 198, 203.

³² Там же. – С. 340.

В 1827 г. в антикоррупционный межведомственный механизм вошел сенатский Комитет для «соображения» законов о лихоимстве, проводящий экспертную оценку действенности законов Государственного совета и Комитета министров, соответствующих глав министерских регламентов и положений, уставных документов ведомств, губернских и областных учреждений.

С помощью межведомственных рабочих комиссий Комитет осуществлял своего рода «инвентаризацию» базовых установлений наиболее важных государственных органов и отраслевых объединений, региональных административно-территориальных структур. Эти комиссии в 1830–1840-е годы внесли рекомендации по усилению юридических санкций в разделы положений и регламентов, направленных против коррупции – Устав о гражданской службе, Наказ гражданским губернаторам и др.

Итак, за XVI–XIX вв. Россия накопила известный опыт сдерживания коррупционных явлений в системе государственной службы. В нем, на наш взгляд, имеются элементы, не утратившие актуальности и сегодня. Тем не менее справедливо заключение, что антикоррупционные меры приносили незначительные результаты и лишь в известной степени сдерживали распространение этого социального зла в чиновной среде.

Слабая эффективность усилий правительства в борьбе с коррупцией во многом объясняется авторитарно-бюрократической системой управления, гиперцентрализмом в отношениях между выше- и нижестоящими административными органами и должностными лицами, отсутствием у представительной ветви власти права влияния на персонал исполнительных структур. Бюрократизация государственного управления до уровня всевластия чиновничества; громадный разрыв в размерах материального содержания между высшими и низшими чинами; многовековая традиция взяточничества и «кормления» от службы; разложение и длительный кризис самодержавной власти в конце XIX в. – начале XX в.; перманентная неустойчивость и общее бессилие правительства – все это наряду

с другими факторами создавало благоприятную почву для коррупционных явлений на протяжении всей истории Российского государства.

В то же время практика государственного управления в Российской Федерации требует извлекать уроки из исторического опыта, творчески использовать на основе детальной экспертной оценки рациональные элементы деятельности правительств минувших эпох по предупреждению и ограничению незаконных действий чиновников в целях личного обогащения во вред интересам государства.

В современных условиях в России, когда строится новая государственность, складывается качественно иной социально-экономический уклад, необходимы новые подходы к формированию должной нравственной культуры государственных служащих. Требуется создание всесторонне разработанной законодательной базы в сфере борьбы с коррупцией; вооружение государства и его правоохранительных органов подлинно научной противокоррупционной стратегией; усиление межведомственного, тесно скоординированного, в высшей степени эффективного антикоррупционного механизма. Также необходим постоянный и активный социальный контроль со стороны гражданского общества, направленный против злоупотребления чиновниками служебным положением.

Уважаемые читатели!

В № 9 за 2011 г. журнала в статье: *Фридман Ю.А., Речко Г.Н.* «Кузбасс: структурный пасьянс» на с. 41 на рисунке 2 следует читать: «Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (>7,0).

Приносим извинения за допущенную ошибку.