

8. Hellman, J.S., Jones, G., Kaufmann, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition // World Bank Policy Research Working Paper # 2444. September 2000.
9. Колеман Дж. Комитет 300 тайны мирового правительства. М.: ВИТЯЗЬ, 2007. 320 с.
10. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причина, следствия, реформы. М., 2003. 295 с.
11. Антонян Ю.М. Криминология: Избранные лекции. М.: Логос, 2004. 447 с.
12. Johnston, M., Political Corruption and Public Policy in America. Monterrey, CA: Brooks / Cole Publishing Co, 1982.
13. Heidenheimer, A., Johnston, M., Levine, V. (dir. publ.). Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.
14. Rottenbers, S., Comment // J. Law and Economics. 1975. V. 18(3).
15. Tirole, J., A Theory of collective reputations // Research Papers in Economics University of Stockholm. 1993. № 9.
16. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия: итоговый отчет / К.И. Головинский, С.А. Пархоменко, В.Л. Римский, Г.А. Саттаров; Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии (Фонд ИНДЕМ)». М.: ИНДЕМ, 2004. 113 с.
17. Социально-экономические аспекты коррупции: Проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН РАН, 1998.
18. Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр полит. технологий, 1998.
19. Huntington, S. Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
20. Сатаров Г. Как измерять и контролировать коррупцию // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 4-10.

*Иван Павлович КЛИМОВ –
профессор кафедры теории
и истории государства и права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор исторических наук
klimov@mail.ru*

УДК 34: 328. 185 (470) (091)

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE OF COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION AND ITS VALUE FOR MODERN RUSSIA

АННОТАЦИЯ. В статье устанавливаются временные рамки возникновения проблемы коррупции, показывается ее исторические формы, исследуются меры противодействия коррупции на различных этапах государственно-правового развития России, вскрываются причины ее живучести и формулируются предложения по противодействию коррупции в современной России.

SUMMARY. The given article sets the time frameworks of corruption problem emergence, establishes its historical forms, analyses the measures of counteraction against corruption at various stages of state-legal development of Russia. The author reveals the causes of corruption survivability and offers the corruption counteraction measures in present-day Russia.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, взяточничество, посул, мздоимство, лихоимство.

KEY WORDS. Corruption, corrupt practice, promise, bribery, extortion.

В свете решения современных проблем российской государственности имеет как научно-теоретическое, так и практическое значение изучение историко-правового опыта противодействия коррупции, накопленного за многовековую историю, что и предопределило цель нашего исследования. В данной сфере юридической науки сделаны лишь первые шаги. Научные работы представлены в основном локальными публикациями на страницах общественно-политических и юридических журналов [1]. В совокупности с криминологической, уголовно-правовой проблематикой историко-правовые аспекты темы затронуты в монографиях П. А. Кабанова «Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые проблемы» (Нижнекамск: Гузель, 1995) и А.И. Кирпичникова «Взятка и коррупция в России» (СПб.: Альфа, 1997).

При анализе и обобщении историко-правового опыта противодействия коррупции автором поставлены следующие задачи: установить временные рамки возникновения проблемы коррупции; показать ее исторические формы; исследовать меры противодействия коррупции на различных этапах государственно-правового развития России; вскрыть причины живучести взяточничества и коррупции и, опираясь на позитивные стороны историко-правового опыта, сформулировать возможные предложения по противодействию коррупции в современной России.

Источниковую базу исследования составили многочисленные нормативно-правовые документы, принимавшиеся на Руси, а затем России, вошедшие в многотомные издания: «Российское законодательство X-XX веков», «Полное собрание законодательства Российской империи», «Свод законов Российской империи», «Декреты советской власти», «Собрание узаконений РСФСР», «Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР», «Собрание законодательства Российской Федерации», кодексы законов РСФСР и РФ.

В качестве методологического инструментария применялись нарративный, ретроспективный, компаративный, историко-типологический и логический методы исследования.

При определении методологической основы рассмотрения темы принципиально важное значение имеет решение вопроса: возможно ли сегодня применение историко-правового опыта, ибо он нередко относился к далекому прошлому, а если возможно, то как и что из него можно использовать. Ответ на него может носить дискуссионный характер. Возможны два варианта использования историко-правового опыта. Вариант первый: можно свести все богатство современных идей к повторению того, что когда-то имело место, по принципу: «новое — хорошо забытое старое». Второй вариант — рассматривать все новые политические явления без всякой связи с тем потенциалом, который был накоплен обществом, ибо нынешняя социально-экономическая и политическая панорама принципиально иная.

На наш взгляд, вряд ли возможно использование первого варианта в полномасштабном его измерении. Как говорил немецкий философ XIX в. Георг Гегель, нельзя войти в одну и ту же реку дважды. Но применение определенных сторон историко-правового опыта, прошедших испытание временем, с наполнением их новым содержанием, вполне оправдано.

Проведенный ретроспективный анализ историко-правового опыта по противодействию коррупции показывает, что ее истоки относятся еще к глубокой древности. О существовании коррупции в древних цивилизациях свидетельствуют два старейших свода законов — «Кодекс Хаммурапи» (Вавилон, 2200 г. до н. э.) и «Эдикт Нармаба» (Египет, 1200 г. до н. э.). Об отрицательном воздействии коррупции на экономическую, политическую и духовную жизнь общества говорили древнегреческие философы Платон и Аристотель [2; 17]. Первые упоминания о фактах коррупции в Древней Руси относятся к летописям XIII в., а в законодательных памятниках («Двинской уставной грамоте» (ст. 6), «Псковской судной грамоте» (ст. 4 и 46)) — к XIV в.

Коррупционные действия в процессе исторического развития претерпевали определенные изменения, облекались в различные формы. Первоначально они выступали в виде своеобразной «легальной коррупции», когда по примеру Византии возникает институт «кормления» — направление князем своих представителей на места (наместников, воевод) без денежного содержания, которые брали с местного населения «корм». В оборот вводится термин «посул», обозначающий вознаграждение за выполнение служебных обязанностей. После ликвидации Иваном IV системы кормления семантика понятия «посул» изменяется. Оно стало применяться для квалификации взяточничества как противоправного деяния.

Поскольку «посул» стал преследоваться в уголовном порядке, взяточничество трансформировалось в различного рода «подношения», которые законодательством никак не рассматривались и фактически молчаливо разрешались. Исследователь приказного строя Московского государства XVII в. Н. Ф. Демидова констатировала, что подношения в приказах имели различный характер. Во-первых, это была так называемая «почесть», предлагаемая челобитчиком заранее для успешного ведения дела, во-вторых, приказным служащим давали за конкретную работу с целью ее ускорения, в-третьих, их благодарили за шаги, предпринимаемые ими вопреки действующему законодательству [3; 141-146]. Все эти подношения в десятки раз превышали жалованье чиновников из казны [4; 39].

Необходимо отметить, что стимулировала коррупционное поведение лиц, занятых в управленческом аппарате, сама государственная политика оплаты труда приказных служащих, когда во второй половине XVII в. размеры денежного жалованья дьякам не только не выросли, а даже уменьшились. Из-за нехватки средств правительство несколько раз понижало оклады низшим чиновникам. Более того, появились категории подьячих, которым вообще не полагалось жалованье. Если в 20-х гг. XVII в. таким чиновником был каждый сотый, то в 70-х гг. — каждый четвертый. Для их содержания правительство разрешило расходовать так называемые «доходы от дел», что фактически являлось санкционированным взяточничеством [4; 39].

В XIX в. в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. получают юридическое обозначение такие формы коррупции как «мздоимство» и «лихоимство», хотя данные противоправные деяния имели место и раньше. Под «мздоимством» понималось получение государственным служащим имущественной выгоды от частных лиц в виде денег, ценных бумаг, вещей и т.п. за действие или бездействие в интересах взяткодателей, но без нарушения чиновниками их служебных обязанностей. «Лихоимство» трактовалось как принятие служащими каких-либо даров от посетителей государственного учреждения для решения того или иного дела в их пользу с нарушением государ-

ственных законов и норм государственной службы [5; 276-277]. Высшей степени «лихоимства» считалось «вымогательство», под которым «разумелись: 1) всякая прибыль или иная выгода, приобретаемая по делам службы притеснением или же угрозами и вообще страхом притеснения; 2) всякое требование подарков или же не установленной законом платы, или ссуды, или же каких-либо услуг, прибылей или иных выгод по касающемуся до службы или должности виновного в том лица по делу или действию под каким бы то ни было видом или предлогом; 3) всякие не установленные законом или в излишнем против определенного количества поборы деньгами или чем-либо иным; 4) всякие незаконные наряды обывателей на свою или чью-либо работу» [5; 276]. Заметим, что столь подробная регламентация вымогательства в ныне действующем Уголовном кодексе РФ отсутствует (См. ст. 290-291).

Раздел пятый «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. зафиксировал такой вид коррупционного действия как злоупотребление должностным лицом своим служебным положением в интересах собственной выгоды, что, как видно из ст.ст. 383, 391, выражалось «в пользовании и употреблении что-либо из вверенного ему имущества или доходов на личные расходы», либо в «намерении из корыстных или иных личных видов» нарушить правила составления служебных документов.

На рубеже XIX и XX вв. получает распространение завуалированная форма коррупции, когда в связи с утверждением в стране капиталистического социально-экономического уклада важным каналом коррумпирувания крупных правительственных чиновников стало их привлечение к учреждению акционерных обществ, предложения тех или иных должностей в советах и управлениях частных фирм.

Тем самым происходило «сращивание» промышленной и финансовой олигархии с представителями правительственной бюрократии. Так, по официальным данным, в начале 90-х гг. XIX в. на частной службе в предпринимательских железнодорожных обществах состояло 220 чиновников различных государственных ведомств, причем 65 из них занимали должности председателей, вице-председателей, директоров, членов правлений, управляющих частновладельческими железными дорогами [6; 125-127].

Подобная картина наблюдалась и в советский период лишь с тем изменением, что происходило сращивание партийной бюрократии с промышленной и финансовой олигархией. Этому во многом способствовало совмещение партийных и государственных постов и введение в действие по решению XVIII съезда ВКП(б) права контроля партийных организаций за деятельностью администрации предприятий производственной сферы.

Что касается мер противодействия коррупции, то они дифференцировались применительно к каждому историческому этапу. Сначала было достаточно одного запрета на «посул», как это было по «Судебнику» 1497 г. (См. ст. 1). Затем «Судебник» 1550 г. вводит за «посул» уголовное наказание в виде временного или бессрочного тюремного заключения (См. ст. 4, 32, 53, 62, 68). Жесткие уголовные санкции за коррупцию получают закрепление в «Соборном уложении» 1649 г. (См. гл. X, ст. 5, 12, 15).

В дальнейшем санкции уголовного характера стали сочетаться с мерами административного воздействия. Особенно показательны в данном ракурсе периоды правления российских императоров Петра I и Александра I, которые наиболее ярко отражают особенности борьбы с коррупцией в дореволюционной России.

Понимая, что одних запретительных и карательных мер недостаточно, Петр I прибегает к административно-правовым средствам, направленным на упорядочение государственной службы и разработку критериев требований, которые должны были предъявляться к чиновникам государственного аппарата. Так, Генеральный регламент 1720 г. и специальные уставы о гражданской службе делали акцент на характеристику государственного служащего как человека высокой нравственности. Выполнение им служебных обязанностей должно было осуществляться «верно и прилежно, не по дружбе или вражде, или за взятку» [7; 174-176].

Петр I утверждает должности фискалов, в обязанности которых входило осуществление надзора за деятельностью государственных учреждений и контроля над должностными лицами, «какова б оное имяни не было», для пресечения «всякие взятки и кражи из казны, что во вред государственному интересу быть может» [7; 177].

В целях противодействия подкупу и продажности служилых людей Петр I впервые среди российских монархов повысил им жалованье, что было сделано им сначала в 1708 г. при проведении губернской реформы, а затем в 1714 г. по указу «О воспрещении взяток и посулов» [8].

Причем Петр I пытался привлечь к борьбе с коррупцией население. Он разрешил всем людям, независимо от чина и звания, доносить лично ему о лихоимстве, а за справедливый донос определялась награда: «богатство того преступника, движимое и недвижимое, отдано будет...», а если доносчик будет достоин, то ему будет присвоен и чин выявленного преступника [7].

Однако политика Петра I по противодействию коррупции была непоследовательной. Проведенная императором крупномасштабная реформа государственного аппарата привела к резкому увеличению количества управленцев. Государство оказалось не в состоянии их содержать. Нехватка денежных средств заставила российское государство вернуться к прежней системе обеспечения чиновников, предусматривавшей работу канцелярских служащих в городах без жалованья с позволением «брать акциденцию от дел». Тем самым узаконивался тот же средневековый обычай кормиться чиновникам за счет населения.

В 1809 г. при непосредственном участии М. М. Сперанского, инициатора многих государственных преобразований в России первой четверти XIX в., Александр I издал указ о придворных званиях, согласно которому служба при дворе не давала никаких привилегий, а лица, имевшие придворные звания, были обязаны поступать на гражданскую и военную службу. Все чиновники должны были иметь соответствующее образование — знать право, историю, географию, иностранный язык, статистику, математику, физику, а в том случае, если образование было домашним, надо было сдать определенные экзамены «на чин» [9; 222].

Можно обнаружить некоторые позитивные стороны и в советском опыте борьбы с коррупцией, в частности, по вовлечению в данный процесс общественности. По Конституции СССР 1977 г. (ст. 126) были учреждены комитеты и посты народного контроля, которые проводили большую работу по проверке эффективности работы администрации государственных предприятий и учреждений, выявлению и устранению имевшихся недостатков, в том числе касавшихся злоупотреблений должностными лицами своим служебным положением.

Каковы причины живучести коррупции? Почему человечество, несмотря на многовековой опыт противодействия ей, не может достичь реальных результатов? Историко-правовой опыт показывает, что данная болезнь, которая превратилась

почти в неизлечимую, обусловлена целым комплексом причин. Во-первых, противоречивый характер государственной политики по формированию и содержанию управленческих структур (с одной стороны, осуждение взяточничества и введение мер уголовного и административного характера за должностные правонарушения, а с другой — сокращение расходов на содержание государственного аппарата и фактическое поощрение «подношений» и «почестей»). Во-вторых, несовершенство законодательства. Достаточно сказать, что для принятия закона «О противодействии коррупции» в постсоветской России потребовалось 17 лет. В-третьих, со взяточничеством среди чиновников государственного аппарата боролись в основном представители самого аппарата, что приводило к двум последствиям: а) боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, его порождавшие, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования самой системы; б) борьба против взяточничества нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг. В-четвертых, бездействие либо отсутствие контролирующих органов. Специальные органы контроля за работой государственных учреждений создавались лишь периодически, однако их деятельность жестко регламентировалась государством. В-пятых, как отмечалось на круглом столе, проведенном Институтом государства и права РАН и Московским исследовательским центром по проблемам организованной преступности совместно с Американским университетом (Вашингтон) в мае 2000 г. в Москве, в живучести коррупции играли и играют немаловажную роль морально-нравственные ценности — попустительское отношение к использованию служебного положения в личных целях в коллективе сослуживцев и беспринципность руководителей [10].

Среди причин живучести взяточничества и коррупции, на наш взгляд, следует также назвать психологический фактор: передававшиеся из поколения в поколение сложившиеся традиции, стереотипы. Необходимо также учитывать и то обстоятельство, что формы коррупции подобно хамелеону изменялись и государству требовался определенный временной промежуток для распознавания нового ее проявления.

Причинами, обуславливающими массовую коррупцию в современной России, являются: системный кризис, отбросивший страну по ряду показателей далеко назад; номенклатурная приватизация; организованная преступность, которая успешно использует взятки, подкуп для обеспечения своей безопасности; сохранение или даже усиление позиций в новой системе власти бывшей советской коррумпированной номенклатуры; популистские лозунги к усилению борьбы с коррупцией и отсутствие реальных шагов в данном направлении.

Учитывая научно-практическую направленность нашего исследования, считаем целесообразным на основе анализа историко-правового опыта внести некоторые предложения по совершенствованию мер противодействия коррупции.

Нам представляется актуальным вердикт древнеримского правителя Юлия Цезаря, категорически запрещавшего должностным лицам принимать какие-либо подарки и подношения. Современный же Гражданский кодекс, как известно (См. ст. 575), допускает дарение должностным лицам так называемых обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, что вряд ли является оправданным, ибо легализуется лазейка для подкупа должностных лиц.

Исторический опыт свидетельствует о том, что нуждается в уточнении и конкретизации сама дефиниция «коррупция». До недавнего времени в российском праве данный термин вообще отсутствовал. Он был введен в оборот лишь

в указе Президента России «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г., но его трактовка последующими нормативными документами дается неоднозначно. Расплывчато он излагается и в «Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», принятой 31 октября 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН: «Коррупция — это злоупотребление властью для получения выгоды в личных делах» [11].

Мы поддерживаем предложение участников круглого стола по проблемам борьбы с организованной преступностью (май 2001 г., г. Москва), которые высказались за необходимость при совершенствовании законодательства провести четкую грань между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным правонарушением и коррупционным преступлением по признакам степени тяжести наступления последствий как для гражданина, так и порядка управления [10; 106-107]. Историческим примером для такого разграничения может служить глава «О мздоимстве и лихоимстве» Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

Является вполне реальным предложение исследователей В.Н. Лопатина, С.А. Карапетяна, В.В. Лазарева и С.В. Максимова, которые предлагают ввести единое понимание субъекта коррупционного правонарушения (дисциплинарного, гражданско-правового, административного и уголовного) [10].

Заслуживает внимания опыт советского периода по привлечению к борьбе с коррупцией широких кругов общественности, по созданию различного рода комитетов, групп, ведомственных комиссий, действующих на общественных началах. В условиях современной многопартийной системы возможно привлечение к данной работе представителей как правящей, так и оппозиционных политических партий. Организация работы таких комиссий либо советов может иметь место как при центральных властных структурах, так и на местах, например, при губернаторах или областных и краевых правительствах.

Видится значимым российский опыт XVIII и XIX вв., сложившейся в периоды правления Петра I и Александра I, по профилактике коррупции: введение экзаменов «на чин», а также составление своеобразных кодексов чести для чиновников.

И последнее. Следует отметить, что проблема коррупции не только и не столько правовая, сколько социально-политическая. Поэтому стратегия ее превенции должна опираться как на правовые рычаги, так и на меры экономического, социального и политического характера.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 35-48; Седов П.В. «На посуле как на стуле». Из истории российского чиновничества XVII в. // Звезда. 1998. № 4. С. 206-213; Буланже М. Коррупция — дочь протекции // Служба кадров. 1999. С. 27-31; и др.
2. Акимова Н.В. Истоки коррупции и особенности борьбы с ней в России XIV-XVII веков // История государства и права. 2008. № 8. С. 17-19.
3. Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М.: Изд-во АН СССР, 1987. 228 с.
4. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // Государство и право. 2002. № 9. С. 35-48.
5. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти т. Т. 6. М.: Юрид. лит., 1988, 432 с.

6. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. Ч. I. М.: РАГС, 2000. 448 с.
7. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти т. Т. 4. М.: Юрид. лит., 1986, 512 с.
8. Полное собрание законодательства Российской империи. Т. V. № 2871.
9. Щелетев В.И. История государственного управления в России. М.: Владос, 2003. 512 с.
10. Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 1. С. 103-116.
11. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 7-54.

Юрий Алексеевич ПОЛЕТУХИН —
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Челябинского юридического института МВД РФ,
кандидат исторических наук
black_diamond50@mail.ru

УДК 34.01

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В КОНЦЕПЦИЯХ КЛАССИКОВ ПРАВОВОЙ МЫСЛИ XVII-XVIII веков

CORRUPTION COUNTERACTION IN THE CONCEPTS OF CLASSIC AUTHORS OF LEGAL THOUGHT IN XVII-XVIII CENTURIES

АННОТАЦИЯ. В статье анализируются воззрения классиков правовой мысли, касающиеся борьбы с коррупцией. Они исходили из того, что личные эгоистические мотивы должностных лиц неизменны, но сама возможность злоупотреблений должна быть минимизирована. Законодатель должен сделать совершение подобных преступлений невыгодным.

SUMMARY. The article deals with the views of classic authors of the legal thought concerning the fight against corruption. They stated that personal egoistical motives of the officials are invariable, but the possibility of power abuse should be minimized. The legislator should make this kind of crimes disadvantageous.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, природа человека, преступление и наказание.
KEY WORDS. Corruption, human nature, crime and punishment.

Проблема борьбы с коррупцией в современной России не является чем-то принципиально новым. Существует не только значительный исторический опыт деятельности в этой сфере, но и теоретические разработки принципов соответствующего законодательства, изложенные в работах выдающихся мыслителей прошлого. Особый интерес представляют труды периода буржуазных революций, поскольку именно тогда в связи с коммерциализацией всего уклада жизни особенно остро встала проблема злоупотребления властью, извлечения личной выгоды из своего должностного статуса.

Если суммировать существующие сегодня предложения относительно способов противостояния коррупции, то можно выделить два принципиальных направления деятельности для законодателя:

- Изменение мотивации должностного лица с целью исключить сами помыслы о злоупотреблениях. Условно говоря, «воспитание» должно быть главной