

Противодействие коррупции: эпоха Екатерины Великой и современные дни

Известно, что коррупция существует столько же, сколько существует государство. Со становлением и развитием чиновничье-бюрократического аппарата зарождаются и коррупционные правонарушения. Однако на определенных этапах государственного развития уровень коррупции может значительно повыситься, и тогда от этого зла значительно страдает государственная казна, развращается власть, народ перестает верить чиновникам, олицетворяя их с криминалом.

Уже в петровскую эпоху пришло осознание вреда коррупции для государства, и началась активная борьба с ней.

В допетровской Руси местная власть казенного жалования от московской власти не получала и устанавливала поборы на собственное содержание. Практика «кормления от дел», существовавшая в XVI-XVII вв., фактически была узаконенным способом личного обогащения чиновников.

В царствование Петра I институт «кормления» был признан пагубным. В 1708 году была проведена губернская реформа, в результате которой чиновники стали получать фиксированную зарплату.

В марте 1711 года Петр учредил особый род чиновников, обязанных доносить о злоупотреблениях своих собратьев по государственной службе. Эти профессиональные «стукачи» именовались фискалами.

Особое значение имел принятый в 1714 г. Указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов», в котором взяточничество квалифицировалось как преступление, подлежащее строжайшему наказанию вплоть до смертной казни.¹ Коррупция определялась в Указе как «лихоимство».

В последующем государственный аппарат существенно разросся, и его содержание за счет государственной казны стало проблематичным. Весьма скромное жалование выплачивалось служащим нерегулярно, поэтому взятки вновь стали основным источником дохода, особенно для чиновников низших рангов, Петр решил ужесточить меры наказания и сгоряча хотел издать указ, согласно которому следовало вешать любого чиновника, укравшего сумму, равную цене... веревки. Но его сподвижники в один голос заявили, что в этом случае государь просто останется без подданных. Император советников послушал, но смертную казнь за взяточничество все-таки ввел. Петр вообще постарался поставить борьбу с коррупцией на правовую основу. Специально для этой цели был учрежден пост генерального прокурора. По личному указанию императора на должность был назначен Алексей Нестеров. Он доблестно исполнял свои обязанности, вел активную борьбу с казнокрадством и взяточничеством, после многолетнего следствия изобличил в коррупции сибирского губернатора князя Матвея Гагарина, которого повесили при всем честном народе ... Нестеров так рьяно исполнял свои обязанности, что отдал под суд даже своего сына. А через три года прокурора Нестерова самого поймали за руку на взятках и четвертовали.

Петр был вне себя от гнева, когда узнал, что его правая рука князь Александр Меншиков - первый по величине взяточник в России. И что же? Император «отколошматил» любимца Данилыча дубинкой по спине, но казнить его у Петра рука не

¹ Полное собрание законов Российской империи. Т.V. № 2871.

поднялась. Впрочем, теплые и доверительные отношения между императором и его сподвижником были после этого сильно подпорчены.²

В период правления Петра законодательство стало относить к субъектам коррупции помимо должностных лиц посредников, пособников, подстрекателей и доносителей. Для того, чтобы никто не отговаривался неведением, от поступающих на службу бралась подписка об объявлении им указа о запрещении брать посулы от казенных или частных лиц, а для ознакомления народа указы прибывались на видном месте.³

После смерти Петра система «кормлений» чиновников была восстановлена (с 1727 г.). Екатерине Великой принадлежит заслуга в ее повторной отмене навсегда. Верная заветам Петра, Екатерина II, едва взойдя на престол, дала понять своему народу, что не намерена потакать взяточникам, а чиновникам - что их проделки не укроются от ее ока. Узнав, что в Новгородской губернии необходимо дать взятку для того, чтобы быть допущенным к присяге ей, новой императрице, она возмутилась. Мало того, что присяга была делом обязательным, так еще и уклонение от нее преследовалось по закону. 15 декабря 1763 г. был принят Указ «О пополнении судебных мест достойными и честными людьми и о мерах к прекращению лихоимства и взяток».

*«Сердце Наше содрогнулось, — писала Екатерина в нем, — когда Мы услышали ... что какой-то регистратор Яков Речберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого Ренберга Мы и повелели 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».*⁴

Смертную казнь «лихоимцам» императрица вводить не стала, а ввела выплату жалованья чиновникам. Содержание им установила приличное, позволяющее жить вполне достойно.⁵

Екатерина II наряду с карательными мерами против злоупотреблений должностных лиц старалась применять и моральные стимулы, способствующие искоренению коррупции. Она взывала к совести чиновников, их честолюбию и нравственному совершенствованию, предлагала *«наполнить судебные места достойными знаниями и честными людьми»*, и назначить им *«к безбедному пропитанию по мере каждого довольнаго жалованья»*.⁶

Вместе с тем оба способа – карательный и моральный оказались несостоятельными в деле искоренения столетиями существовавших пороков.

Екатерина писала Иоганне Доротее Бьельке в 1775 году: *«Меня обворовывают точно так же, как и других»*. После этой фразы следовало утешение: *«Но это хороший знак и показывает, что есть что воровать»*.⁷

Чиновникам фиксированное жалованье выдавалось бумажными деньгами, которые к началу XIX века стали сильно обесцениваться по сравнению с металлическими. Кроме

² Бег на месте, или История коррупции в государстве Российском. //http://www.com-cor.ru/news/890

³ Голованова Е. И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI – XIX вв: Историко-правовое исследование: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2002. - С. 19.

⁴ <http://www.myrt.ru/news/public/1121-ekaterina-velikaja.html>

⁵ Там же.

⁶ Голованова Е. И. Указ. соч. - С. 19-20.

⁷ Павленко Н. И. Екатерина Великая. 6-е изд. - М., 2006. - С. 328.

того на размерах содержания чиновников сказывались постоянные издержки на военные нужды и огромные затраты на внутренние преобразования (губернская реформа и пр.). Необходимы были дополнительные средства к существованию, которые чиновники могли получить без особых затрат своего времени, поскольку находились на службе «днем и ночью». Эти дополнительные средства складывались из владения землей, с которой они получали продукты натурой (у кого она была), из сдачи внаем квартир, из частных уроков и получения подарков. Это были легальные способы улучшения жизни. Естественно, что были и нелегальные - казнокрадство, подделка документов, взяточничество⁸, прочно ставшие негласной статьей доходов чиновников всех рангов.

Кроме того, случалось, что на службу принимались люди, мягко говоря, весьма далекие от идеала государевых служащих. Известны факты поступления на государственную службу ссыльных, причем не только декабристов или представителей разночинской интеллигенции, но и обычных воров.

На размах коррупции указывают характерные пословицы тех времен: «не подмажешь - не поедешь», «дело в шляпе» (в шляпу чиновнику совали взятку, после чего дело благополучно решалось), «закон - что дышло, куда повернешь, туда и вышло», «вошел во власть - можешь к казенному сундуку припасть» и многие другие такого же рода.

Весьма показательны слова философа Николая Бердяева: *«Взятка - самая действенная русская конституция на все времена»*.

Даже министр юстиции граф Панин, составляя рядовой договор в пользу своей дочери в Петербургском уездном суде, вынужден был через директора департамента юстиции М.И. Топильского дать сторублевую взятку конторщику, в руках которого было это дело.⁹

Коррупция расширила свои территориальные пределы и вышла на международную арену. Метод подкупа виртуозно использовался русскими дипломатами при налаживании отношений с персидскими и турецкими сановниками и военачальниками.

В годы царствования Екатерины Великой было несколько громких расследований в отношении высокопоставленных чиновников. Например, в отношении смоленского губернатора Аршеневского, генерал-прокурора Глебова и других.

При всей своей мудрости Екатерина II, как впрочем, и ее последователи, не нашла рецепта от хищений и взяточничества государственных чиновников в России, которые порой приводили к весьма серьезным последствиям. Знаменитый поэт, «благословивший» Пушкина, Гавриил Романович Державин считал, что одной из причин пугачевского бунта стало «лихоимство» помещиков и чиновного люда. Он писал: *«Надобно остановить грабительство, или чтоб сказать яснее, беспрестанное взяточничество, которое почти совершенно истощает людей. Сколько я мог заметить, это лихоимство производит наиболее ропота в жителях, потому что всякий, кто имеет с ними малейшее дело, грабит их. Это делает легковерную и неразумную чернь недовольною, и, если смею говорить откровенно, это всего более поддерживает язву, которая свирепствует в нашем отечестве»*.¹⁰

⁸ Голованова Е. И. Указ. соч. - С. 4.

⁹ <http://police-club.ru/index.php?s=ec3b585af68083ad59b892a0e7f8dbc1&showtopic=209>

¹⁰ <http://www.myrt.ru/news/public/1121-ekaterina-velikaja.html>

Основным средством борьбы с продажностью чиновничества Екатерина считала моральное воздействие наряду с созданием соответствующей правовой базы, повышение денежного содержания госслужащих, установление соразмерных с должностным нарушением мер наказания. Однако низкий уровень правовой культуры общества возводил в культ не закон, а обычай подношений хозяину, сложившийся за века крепостного права, который воспринимался в массовом сознании как норма. Традиция подарков переносилась на взаимоотношения с государственной властью, поэтому люди приносили подношения, рассматривая их не как взятку, а как подарок и не осознавая, что они тем самым развращают чиновников. При этом тысячелетняя культура позволяла нарушать законы, оправдываясь фразой «Бог простит».

В чем же причина живучести взяточничества? Исследователь начала прошлого века П. Берлин объясняет это тем, что в России *«взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни»*. Продолжавшаяся на протяжении веков практика параллельно осуществлявшихся, с одной стороны, борьбы со взяточничеством, а с другой, развращения высших слоев чиновничества путем щедрой раздачи даров *«прислужившимся»* способствовала закладыванию психологических основ взяточничества и казнокрадства. Кроме того, отмечалась связь взяточничества и казнокрадства с политической благонадежностью. Создавалась ситуация, когда на эти преступления власть смотрела сквозь пальцы в обмен на политическое угодничество (лояльность, как сказали бы в настоящее время). Отмечалось и такое важное обстоятельство - взятка являлась своеобразным инструментом, с помощью которого обыватель мог добиться *«если не фактического упразднения, то, по крайней мере, сколько-нибудь «милостивого», сколько-нибудь широкого толкования существующих узаконений»*. Таким образом, взятка смягчала архаичность, несовершенство законодательства.¹¹

Современные исследователи видят причины коррупции в царской России в увеличении числа чиновников, их низком профессиональном уровне, плохом материальном обеспечении, недостаточной организации контроля, неэффективности мер ответственности¹², несовершенстве системы управления, поверхностности реформ, в традиционализме феодальной системы отношений, нерешительности обновления чиновничества, отсутствии системы предупреждения коррупции.¹³

Последняя причина не решена до сих пор. Делаются только попытки создания такой системы. Для нынешней России характерны новые сферы коррупции: незаконное присвоение (приватизации) государственной собственности, широкое проявление лоббирования олигархических, клановых интересов, поддержка и финансирование политических структур в обмен на проникновение коррумпированных чиновников во властные структуры, на развитие своего бизнеса. Современная коррупция носит институциональный характер, сформированы коррупционные сети, фактически существует вторая (неофициальная) власть, основанная на коррупционных связях, опутавших все сферы управления, в том числе в социальные сферы (образование,

¹¹ Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление. Цит. по: Быстрова А.С., Сильвестрос М. В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы. //Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Т. 3. Вып. 1.

¹² Голованова Е. И. Указ. соч. - С. 4.

¹³ Музалевская Е. А. Коррупция в системе государственной службы в России: истоки и тенденции (1992-2005 гг.): Автореф. канд. истор. наук. - М., 2006. - С. 6.

медицина, силовые структуры, армия и т.д.), в результате чего ставится под угрозу деятельность государственных институтов и национальная безопасность.¹⁴ Изменились формы, размеры корыстолюбия государственных чиновников, а суть осталась прежней: «тащи из казны, что с пожара». Если в 2000 году Россия находилась на 82-м месте по уровню коррупции, а в 2007 организация Transparency Int опубликовала свой очередной рейтинг состояния коррупции в мире. Россия занимает в нем 143 место из 180.¹⁵

К числу наиболее коррумпированных территорий относятся: крупные города, транспортные узлы, прибрежные и приграничные города, порты. Как показывает большинство социологических опросов, наиболее коррумпированными являются: здравоохранение, жилищно-коммунальная сфера, образование, властная система, правоохранительные, налоговые и таможенные службы.

В органах власти получили распространение такие проявления коррупции, как:

- завышение затрат на капитальное строительство и приобретение дорогостоящего оборудования;
- развитие собственного бизнеса за счёт создания финансовых стимулов или выплаты так называемых «откатов» врачам за направление пациентов в конкретную организацию, зачастую возглавляемую их родственниками;
- получение взяток за вмешательство в практику найма, лицензирования, аккредитации или сертификации тех или иных структур;
- создание подконтрольных чиновникам муниципальных образований управляющих компаний, фирм по оказанию населению коммунальных услуг, сдача нежилых муниципальных помещений за вознаграждение коммерческим структурам;
- с введением системы Единого государственного экзамена (ЕГЭ) стали отмечаться факты взяток за обеспечение высоких баллов.

Причём основная их часть переместилась в школы. Например, по итогам ЕГЭ в 2007 г. наивысшие баллы по русскому языку получили выпускники республик Северного Кавказа.

При непосредственном участии чиновников происходит передел собственности: путём заказных банкротств, недружественных слияний и поглощений, всевозможных корпоративных конфликтов, связанных с захватом чужого бизнеса, в том числе с распространившимися в последнее время рейдерскими захватами собственности.

По оценкам экспертов, прибыль рейдеров соизмерима с доходами от торговли наркотиками. И если выгода от рейдерства в промышленности оценивается в 500%, то в сельском хозяйстве – в 1000%.

В корыстном потворстве сомнительным сделкам с землей и прямом нарушении законов, по данным Генеральной прокуратуры России, уличены судьи, судебные приставы, сотрудники правоохранительных, налоговых, исполнительных органов власти, местных администраций.

Кроме того, в экономике признаются наиболее взяткоемкими: кредитно-финансовая сфера, денежное обращение, внешняя торговля, рынок ценных бумаг, операции с недвижимостью, рынок драгоценных металлов и камней.¹⁶

¹⁴ Музалевская Е. А. Указ. соч. - С. 6.

¹⁵ <http://www.inosmi.ru/translation/247422.html>

¹⁶ Аналитический вестник Совета Федерации «Актуальные проблемы противодействия коррупции». 2008. № 6 (351). С. 8 – 14.

В декабре 2008 и начале 2009 годов принят ряд федеральных законов, направленных на борьбу с коррупцией и повышение прозрачности деятельности органов власти.¹⁷ В ряде субъектов РФ приняты региональные законы о противодействии коррупции, начат мониторинг и экспертиза нормативных актов с целью выявления и устранения несовершенства правовых норм, повышающих вероятность коррупционных действий. Но что характерно, общественность к проведению правовой экспертизы нормативных актов не привлекается. Например, в Законе Ленинградской области от 26 декабря 2007 г. № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области» определено, что в состав Комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области входят представители органов государственной власти области, областного Законодательного собрания, Контрольно-счетной палаты области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Спрашивается, зачем тогда создали общественные палаты?

В Калужской области постановлением Губернатора создан Совет по противодействию коррупции, в котором также нет ни одного представителя общественности.¹⁸

Анализ распространения коррупционных потоков по разным уровням власти свидетельствует о лидерстве в этом отношении муниципального уровня, держащего три четверти рынка коррупционных услуг.¹⁹ Хотя ни для кого не секрет, почему у одного из министров в России было прозвище «Два процента» и его освободили от должности за то, что он начал бороться с Кремлем. Общеизвестны и факты криминальных технологий лоббирования в Государственной Думе.²⁰

Статистика возбужденных Следственным комитетом в 2008 году уголовных дел по факту коррупции свидетельствует о возросшем количестве привлеченных к ответственности лиц «особого правового статуса»²¹, среди которых 44,5% - депутаты представительных органов местного самоуправления, 21,2% - выборные главы муниципальных образований. Таким образом, под прикрытием мандата неприкосновенности оказываются личности, злоупотребляющие неприкосновенностью в целях собственного обогащения. Фактически более трети консолидированного бюджета

¹⁷ Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

¹⁸ Постановление Губернатора Калужской области от 2 марта 2009 г. № 73 «Об утверждении Положения о Совете при Губернаторе Калужской области по противодействию коррупции».

¹⁹ Криминология: Учебник для вузов. /Под ред. В. Д. Малкова. - М., 2006. - С. 326.

²⁰ Дорохов Р., Виноградова Е. Алиби для пирата. //Ведомости. 2005. 17 февраля; Базаров А. Список лоббистов Госдумы четвертого созыва. Табачное, пивное, водочное, игорное и банковское лобби. //Профиль. 2007. 10 декабря.

²¹ В соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ в отношении 28 категорий лиц применяется особый порядок производства по уголовным делам.

Российской Федерации бесконтрольно используется муниципалитетами, ставя под угрозу национальную безопасность нашего государства.²²

Одним из важнейших средств противодействия коррупции, в контексте Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ,²³ выступает необходимость внедрения контроля, направленного на выявление и предотвращение причин коррупции в системе управления государственными и муниципальными материальными ресурсами и финансовыми средствами. При этом следует учесть, что система государственного финансового контроля, приближенного к реалиям рыночной экономики и особенностям федеративного устройства, к настоящему времени в основном сложилась. Однако финансовый контроль на муниципальном уровне оказался вне этой системы – отсутствует достаточная нормативная правовая база, самостоятельные и независимые полноценные контрольные органы, квалифицированные кадры, и самое главное, достаточные финансовые ресурсы. Официальная государственная доктрина и практика противодействия коррупции на муниципальном уровне должна быть направлена на повсеместный контроль за деятельностью чиновников, ограничение их «рентоискательского поведения»²⁴ в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд, учета и эффективного использования муниципального имущества, перераспределения объектов собственности и управления между государственными и муниципальными властями.²⁵ Наряду с государственным и муниципальным контролем необходим и общественный контроль власти.

Опубликовано:

Сборник №3. У истоков российской государственности.

(Роль женщин в истории династии Романовых): Исследования и материалы.

– СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2010. – С.331-340.

²² Тезисы выступления С. В. Степашина на VII конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов «Проблемы внешнего финансового контроля в условиях действующего законодательства». Белгород, 2 июля 2008 года. // <http://www.ach.gov.ru/interaction/smkso/public.php>

²³ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 9 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008 – 2010 годах». // Российская газета. 2007. 27 апреля.

²⁴ Фраза принадлежит председателю Счетной палаты РФ С. В. Степашину. См. выступление С. В. Степашина на заседании круглого стола на тему: «Механизмы партнерства государства и общества в борьбе с коррупцией». Москва, 5 июня 2006 года. // <http://www.ach.gov.ru/psp/dv/56.php>

²⁵ Так, отсутствие контроля в Подмоскovie к тому, что перевод лесных угодий на западе Московской области из федерального управления в муниципальное дал почву для злоупотреблений при проведении аукционов. Стартовые цены аукционов составляли совершенно символические суммы - \$20-\$30 за 100 кв. м. при их рыночной цене \$5-\$15 тыс. за сотку. В настоящее время Арбитражный суд Москвы приступил к рассмотрению иска Федеральной антимонопольной службы России о признании недействительными аукционов по продаже земельных участков, проведенных в декабре 2007 года. // <http://www.cottage.ru/news/tag/>