УДК 34

© Рузевич О. Р., 2016,
канд. юрид. наук, заведующий кафедрой административно-правовых дисциплин, Владимирский филиал РАНХиГС

© Самарцева С. П., 2016,
магистрант 2 курса факультета управления Владимирского филиала РАНХиГС

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ

Аннотация: *в данной статье рассматривается вопрос становления и развития законодательства России, регламентирующего ответственность за коррупцию. Авторы анализируют основные правовые акты дореволюционного и советского периода развития России, которые закрепляли нормы о коррупции и ее формы проявления.*

Ключевые слова: *коррупция, уголовная ответственность, взяточничество, должностное лицо, превышение и злоупотребление полномочий.*

Abstract: *This article examines the formation and development of Russian legislation regulating the responsibility for corruption. The authors analyze the main legal acts of the pre-revolutionary and Soviet period of Russia's development, which fixed the rules on corruption and its manifestations.*

Keywords: *corruption, criminal liability, bribery, official, excess and abuse of powers.*

Своими корнями коррупция как социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом свидетельствуют библейские изречения о фактах, расценивающихся в настоящее время как проявления коррупции. Вот некоторые цитаты из Библии: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки, и гоняются за м

з Коррупция на Руси развивалась и крепла по мере развития государственного д аппарата.

о Русская государственность на начальных этапах своей истории характеризовалась княжеско-дружинным управлением, при котором несложные государственные функции Князь выполнял вместе со своей дружиной. Они и составляли «аппарат власти». Дружина жила за счет доходов князя; средством сплочения дружинной среды и поддержания княжеского авторитета служили многочисленные пиры и раздача богатств. Правовые памятники этого периода (Русская Правда) не содержат постановлений о преступлениях против государственной власти и службы, в первую очередь, по причине неразвитости права и неосознания многих деяний в качестве преступных (тем более что преступлением в это время признается преимущественно частная обида). Тем не менее Пространная редакция Русской Правды содержит две любопытные статьи (ст. 9, ст. 74), в которых устанавливает фиксированные размеры натурального и денежного обеспечения общиной государственных чиновников. Согласно этим положениям, государственным чиновникам, собиравшим виры, и судебным чиновникам при взыскании ими продажи полагалась определенная сумма от взысканных штрафов (1/5 часть), а также обеспечение продуктами питания по потребностям. Несмотря на фиксацию размера содержания, сам принцип процентного отчисления судьям от каждого штрафа не мог не породить негативных последствий и способствовал искусственному увеличению количества уголовных дел.

[1] Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Ис. 1, 23; 5, 22-23. – М., 2014.

з

а

п

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный в 1561 году ввел Судную грамоту, которая устанавливала санкции в виде смертной казни за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления.

Вопросы уголовной ответственности за взяточничество и иные формы проявления корыстных злоупотреблений по службе нашли отражение в принятом в 1649 году Соборном уложении.

В XVII веке на Руси для определения видов взятки существовало несколько юридических названий: почести, поминки и посулы. Любопытно, что «почести» (предварительная «подмазка» должностного лица) и «поминки» (подарок «по итогам») считались вполне законными вещами, а вот за «посулы», то есть за нарушение закона за плату, полагались телесные наказания. Именно за посулы в 1654 году пострадали князь Алексей Кропоткин и дьяк Иван Семенов, взявшие деньги с купцов, которых царь Алексей Михайлович собирался переселить в Москву. Купцам туда не хотелось, и они предпочли дать взятку, не подозревая, что царь уже и отменил свое решение. Тем не менее князь потребовал с купцов 150 рублей, а дьяк — 30 рублей и бочку вина, за что оба прилюдно были биты кнутом.

Позже уголовное право царской России разделило взяточничество на два вида: мздоимство и лихоимство. Взятка, данная за совершение действия, входящего в круг обязанностей должностного лица, трактовалась как мздоимство. Взятка за совершение служебного проступка или преступления в сфере служебной деятельности трактовалась как лихоимство. Причем к мздоимству само государство и народ относились издавна довольно терпимо. Еще во времена Древней Руси для чиновников стал практиковаться византийский принцип – им не платили жалованья, но позволяли кормиться за счет подношений народа.

Постепенно, с формированием и укреплением государственного аппарата в России стала укрепляться бюрократия – особая каста чиновников, получавших жалованье из казны. Она впитала в себя традиции прошлых поколений чиновников, а потому относилась к «кормлениям» как к своему священному наследственному праву, даже несмотря на жалованье. Впрочем, народ, хотя и любил поязвить по этому поводу, но особо не противился. В порядке вещей считалась материальная благодарность чиновникам за оформление документов или какую-либо другую их работу. Обычным делом были и подарки им к именинам и праздникам. Понятно, что грань между разрешенной «почестью» и запрещенным «посулом» была весьма зыбкой, что способствовало злоупотреблениям со стороны чиновников. Недаром в народе появилось множество поговорок: «Судьям то и полезно, что в карман полезло», «Всякий подьячий любит калач горячий», «Приказный проказлив: руки крюки, пальцы грабли, вся подкладка – один карман».

Дальнейшее развитие законодательства об ответственности за взяточничество связано с именем Петра I. Мощные преобразования во всех сферах общественной жизни и, в первую очередь, административная реформа (учреждение коллегий, детальная регламентация их обязанностей и сферы ответственности, организация прокурорской службы и т. д.) способствовали и сопровождали становление в России абсолютной монархии. Этот процесс был сопряжен также с огромным размахом коррупции, взяточничества и установлением суровых мер ответственности за эти деяния. Свояк Петра князь Б. Куракин в своих записках отмечал, что зародившееся в правление царицы Натальи Кирилловны «мздоимство великое и кража государственная, что доныне (

---

[2] Жирнов Е. Воры гнезда Петрова // Деньги. – 2010. - № 13 (768).

Учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, Указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел, наряду с

п
о
л В ряду прочих мер особого внимания заслуживает его Указ от 24.12.1714 года, у который запрещал чиновникам иметь иное вознаграждение за свой труд, кроме ж жалованья. Наказание за взятки было ужесточено, вплоть до политической или е смертной казни, причем наказание не зависело от должностного положения чиновника. Н Четко и однозначно устанавливалась смертная казнь за взяточничество для и военнослужащих, нарушающих установленные предписания за вознаграждение.
е Особенность петровского периода в истории борьбы с взяточничеством состоит в т том, что если в предшествующие периоды посулы - взятки рассматривались как нарушение служебного долга, прежде всего порядка судопроизводства, то в XVIII веке о они выделяются в самостоятельный состав преступления как «лукавые приобретения и з похищения государственных интересов».
я Соборное Уложение и законодательство Петра I оставались источниками права в вплоть до первой половины XIX столетия.
к Взошедшая на трон дочь Петра I Елизавета не пеклась столь рьяно, как ее б батюшка, об искоренении коррупции. А потому вернула страну к прежним порядкам. Была отменена выплата жалованья чиновникам, но при этом и отменена смертная казнь за взяточничество. В результате «кормление от дел» опять стало для честных чиновников е единственным способом не умереть с голоду, а нечестные чиновники вовсе перестали о бояться чего-либо. Хищения, мздоимство и лихоимство царили повсеместно. И царице оставалось лишь констатировать этот факт: «Ненасытная жажда корысти дошла до того, я что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и и пристрастие — предводительством судей, а потворство и опущение — одобрением б беззаконникам».
н Екатерина II оказалась гораздо более верной заветам Петра I. Едва взойдя на у престол, она дала понять своему народу, что не намерена потакать взяточникам. С Смертную казнь лихоимцам императрица вводить не стала, а вот выплату жалованья чиновникам возродила. И содержание им установила вполне приличное, позволяющее ж жить вполне достойно. В 1763 году годовой оклад служащего средней руки составлял: 1 100-150 рублей в центральных и высших учреждениях, 60 рублей - в губернских и 30 р рублей - в уездных. Для определения покупательной способности этих денег можно е сказать, что пуд зерна в то время стоил 10-15 копеек.
т Активная законопроектная деятельность, направленная на выработку мер борьбы с взяточничеством, развернулась в начале правления Николая I.
т В мае 1826 года им был учрежден специальный комитет - «Для соображения з законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к и истреблению сего преступления». В окончательной записке на имя императора, д датируемой мартом 1827 года, члены этого комитета изложили свои соображения о относительно причин взяточничества, адекватности существующего законодательства п потребностям борьбы с ним и возможных дальнейших мер по искоренению в взяточничества.
т

---

[3] Рабинович Н. О. О наказуемости взяточничества и лиходательства // Право. – 1916. - № 10. – Стб. 613-619.

[4] Соловьев С. М. Сочинения [Текст]: в 18 кн. / С. М. Соловьев. - Москва : [б. и.]. Кн. 7 : История России с древнейших времен. Т. 13-14. - 701 с. - 1991. - С. 591.

д
а

Работа по определению причин и эффективных средств предупреждения взяточничества продолжилась и при Александре П. В ноябре 1862 года им был издан Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы».

Получение взятки тогда именовалось «мздоимством» и «лихоимством» (последнее считалось наиболее тяжким видом взяточничества). Глава 6 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (в редакции 1885 года) так и называлась: «О мздоимстве и лихоимстве». Мздоимство есть принятие должностным лицом взятки, добровольно предложенной, в виде вознаграждения за оказание служащим служебной услуги, не выходящей за границы его полномочий. Наказание — от денежного взыскания до отрешения от должности. Значительно строже карается (до арестантских отделений) лихоимство, т. е. принятие служащим вознаграждение за действия, нарушающие служебные обязанности. Самой тяжелой степенью лихоимства признается в

ы Сенатом был создан специальный комитет по изучению этого явления, который о обратил внимание на три основные причины его распространённости. Однако о составление многочисленных комиссий, установление причин и разработка рекомендаций по предупреждению взяточничества в XIX столетии не принесли п положительных результатов.

т Русское дореволюционное законодательство различало виды взяточничества в з зависимости:

л а) от способа получения взятки, «мзды» (получение взятки по почину лиходателя ь взяточничество в тесном смысле слова и получение взятки по почину самого берущего є вымогательство взятки);

т б) от свойств деяния должностного лица, за которое дана или обещана взятка (п правомерное, не связанное с нарушением обязанностей по службе, при мздоимстве и, н напротив, соединённое с нарушением таких обязанностей или даже преступное - при , лихоимстве);

в) от времени получения мзды (до или после соответствующего поведения д должностного лица).

. Дореволюционных юристов занимала проблема правовой оценки различного рода подарков, подношений, вручаемых служащим в качестве благодарности за уже с содеянное, а также не за определённое действие, а «по обычаю», «к празднику», «на именины» и др. В частности, А. Лохвицкий считал, что такого рода подношения не должны быть наказуемы в уголовном порядке, поскольку являют собой укоренившийся в обычай и служат «страховой премией для обывателей».

ы Уголовное уложение 1903 года вводилось в действие постепенно, но к моменту р революции 1917 года его положения о наказуемости взяточничества в силу так и не у вступили.

ж С первых же дней Великой Октябрьской социалистической революции д взяточничество было весьма опасным явлением, что привело к тому, что вождь м мирового пролетариата самолично отредактировал Декрет 8 мая 1918 г. о борьбе со в взяточничеством. В Декрете определялся круг лиц, несущих ответственность за и получение взятки. Таковыми в ст. 1 документа признавались лица, «состоящие на с государственной или общественной службе», как то: должностные лица Советского правительства, члены фабрично-заводских, домовых комитетов, правлений в кооперативов и профессиональных союзов и тому подобных учреждений и организаций з

я

т

к

и

с

а

или служащие в таковых. В этом Декрете впервые в советском законодательстве появилось понятие «должностного лица».

Обеспокоенное размахом коррупции и взяточничества, советское правительство принимает очередные меры, направленные на ужесточение борьбы с ними. В результате появляются новый Декрет СНК РСФСР «О борьбе со взяточничеством» (1921 г.), постановление НКЮ РСФСР «Об усилении ответственности должностных лиц за преступления, совершаемые при продовольственной работе» (1921 г.), создается межведомственная комиссия при Совете труда и обороны по борьбе с взяточничеством (1922 г.), расширяются функции ГПУ по борьбе с взяточничеством и коррупцией и др.

В Уголовном кодексе 1922 г. за взяточничество были установлены суровые наказания вплоть до высшей меры наказания (ст. 114 УК 1922 г.).

Примерно за полгода проведения «ударной кампании» за взяточничество было осуждено 3265 человек; характерно, однако, что 1586 человек было оправдано; 1,9 % осужденных были приговорены к высшей мере наказания; к лишению свободы на срок 5-10 лет - 6,7 %; 3-5 лет - 13,5 %; 2-3 года - 15,3 %; до 2 лет - 45,9 %; к другим наказаниям

Тем не менее даже жесткие меры борьбы не давали ощутимого положительного результата. По оценке А. А. Герцезона, если принять взяточничество в 1922 году за 100 %, то в 1923 г. этот показатель составлял 114 %, в 1924-м – 153 %, в 1925-м – 158 % и лишь в 1926 году упал до 115 %. На этом фоне в РСФСР принимается новый Уголовный кодекс 1926 года. В этот период за взяточничество устанавливается самое строгое наказание, когда-либо назначаемое за аналогичное преступление – расстрел с конфискацией имущества[6]. В настоящее время нельзя сказать об эффективности действия такого рода санкций в тот период, т.к. на практике зачастую такое наказание применялось только к «кулачным элементам».

31 октября 1927 г. мера наказания за преступление с отягчающими обстоятельствами была заменена на лишение свободы на срок не ниже двух лет с к

о Верховный суд обращал внимание судов на то, что при возбуждении этих дел, а равно при вынесении приговоров и определений меры социальной защиты суды должны иметь в виду, что борьба с этим злом, вкоренившимся в быт, не может быть осуществлена одними лишь судебными мерами и что для искоренения этого явления необходима одновременно длительная и систематическая работа по мобилизации общественного мнения вокруг этого вопроса. Поэтому «в уголовном порядке должны быть рассматриваемы лишь наиболее злостные случаи получения могарыча кулацкими элементами. Само собой разумеется, что лица, дававшие могарыч при найме на работу (пастухи и т.п.), никакой ответственности не подлежат» [пост. Плен. Верх. суда РСФСР от

В рамках борьбы со взяточничеством в определенный период даже было запрещено совместительство. Как отмечали полномочные органы: иногда получение взятки маскируется под видом получения премиальных, оплаты за совместительство и

- запрещает советским хозяйственным и другим организациям выдавать, а рабочим железнодорожного транспорта принимать от них какие бы то ни было премии;

---

[6] Уголовный кодекс РСФСР 1926 года // СУ РСФСР. – 1926. - № 80, ст. 600.
[7] Уголовный кодекс РСФСР 1926 года // СУ РСФСР. – 1927. - № 110, ст. 737.
[8] Законодательные и ведомственные постановления по применению отдельных статей кодекса / сост. С. С. Аскарханов, СЗ СССР. – 1934. - № 21, ст. 172.

- запрещает рабочим железнодорожного транспорта работать по совместительству в советских и хозяйственных организациях;

- постановляет рассматривать такого рода премирование и совместительство как взяточничество.

В последующем нормы о взяточничестве получают закрепление в Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. Практически сразу вступления в силу в него стали вноситься существенные коррективы. Так, был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 года «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество», в соответствии с которым вводилась смертная казнь за получение взятки при особо отягчающих обстоятельствах. Кроме того, Законом от 25.07.1962 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР» в УК была включена статья 174 (1) «Посредничество во взяточничестве». В дальнейшем реформирование закона продолжилось.

За получение взятки устанавливается наказание лишением свободы на срок до десяти лет с конфискацией имущества. Те же действия, совершенные по предварительному сговору группой лиц, или неоднократно, или сопряженные с вымогательством взятки, либо получение взятки в крупном размере наказываются лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества (ст. 173).

Итак, за весь период советского государства и права взяточничество каралось законом достаточно строго. Абсолютно все составы преступления предусматривали в качестве дополнительного наказания «конфискацию имущества».

К началу 90-х годов, когда начались бурные преобразования во всех сферах государственной и общественной жизни, положения УК РСФСР 1960 года стали во многом анахронизмом. Решить проблему адекватности закона новым общественным условиям путем его очередных изменений и дополнений не представлялось возможным, в связи с чем остро встал вопрос о разработке нового УК. Накопленный историей опыт борьбы с взяточничеством, достижения юридической науки и законотворчества прошлых лет стали хорошей основой для принятия УК РФ 1996 года.